

UiO • Det juridiske fakultet

Fradeling av kårhus og seterhus

Kandidatnummer: 730

Leveringsfrist: 25.11.2013

Antall ord: 15240



Innholdsfortegnelse

1	INTRODUKSJON	1
1.1	Presentasjon av tema.....	1
1.2	Definisjoner og begreper.....	3
1.3	Avgrensing av temaet	4
1.4	Videre fremstilling	5
2	REDEGJØRELSE FOR RETTSKILDENE OG METODEBRUK.....	5
2.1	Alminnelig juridisk metode	5
2.2	Juss og politikk	6
3	HVILKE DISPOSISJONER RAMMES AV DELINGSFORBUD.....	6
3.1	Rettslige disposisjoner	6
3.2	Unntak.....	6
3.3	Fradeling	7
4	ANVENDELSESOMRÅDET FOR JORDLOVEN § 12	8
4.1	Det rettslige utgangspunktet	8
4.2	Eiendomsbegrepet.....	9
4.3	Jord- eller skogbrukseiendom	9
4.4	Arealformål	10
5	BAKGRUNNEN FOR JORDLOVEN § 12	11
5.1	Innledning	11
5.2	Formålet med delingsbestemmelsen	12
5.3	Forhold til tidligere lovgivning	13
6	SAKSGANGEN ETTER JORDLOVEN § 12.....	14

6.1	Hvem kan søke om deling.....	14
6.2	Hvem avgjør søknaden	14
6.3	Klageinstans	15
6.4	Sivilombudsmannen.....	15
6.5	Domstolskontroll.....	16
6.6	Reaksjoner ved brudd på § 12.....	16
7	VILKÅR FOR Å GI DELINGSTILLATELSE ETTER § 12.....	17
7.1	Innledning	17
7.2	Lovens vilkår	18
7.2.1	Omdisponering	18
7.2.2	Jordloven § 12 tredje ledd	20
7.2.2.1	”bruksstruktur”	21
7.2.2.2	”tenleg”	21
7.2.2.3	”variert”	23
7.2.2.4	Helhetsvurderingen	23
7.2.2.4.1	”vern av arealressursene”	23
7.2.2.4.2	”driftsmessig god løsning”	25
7.2.2.4.3	”driftsmessige ulemper”	27
7.2.2.4.4	”miljømessige ulemper”	28
7.2.2.4.5	”andre omsyn”	29
7.2.3	Bosettingshensynet – fjerde ledd	29
7.2.3.1	Grisgrendte strøk	31
7.2.3.2	Pressområder	32
7.3	Delingstillatelse på vilkår	33
7.4	Flere bruksnummer	33
7.5	Tvangssalg eller offentlig jordskifte	34
7.6	Foreldelse	34
8	ANNEN LOVREGULERING	35
8.1	Finnmarksloven.....	35

8.2	Fjelloven	37
8.2.1	Fradeling av seterhus med setring som formål	38
8.2.2	Fradeling av seterhus til fritidsformål	38
8.2.3	Fradeling av kårhus	41
8.3	Bygdeallmenningsloven.....	41
8.4	Fjellsameie	43
8.5	Odelsoven	44
8.6	Tvangsloven.....	45
9	FORHOLDET TIL PLAN- OG BYGNINGSLOVEN	46
10	FORVALTNINGSPRAKSIS	48
11	EVENTUELL OPPHEVELSE AV JORDLOVEN § 12	49
11.1	Innledning	49
11.2	Plan- og bygningsloven	50
11.2.1	Kommuneplan	50
11.2.2	Eventuell reguleringsplan.....	51
11.3	Jordloven § 9	51
11.4	Matrikkelloven.....	52
11.5	Fjelloven	52
11.6	Bygdeallmenningsloven	52
11.7	Konsesjonsloven	53
11.8	Odelsoven	53
11.9	Andre lover	54
12	AVSLUTNING	54
13	KILDEHENVISNINGER	56
13.1	Norske lover (kronologisk).....	56
13.2	Forskrifter (kronologisk)	57
13.3	Forarbeider (kronologisk).....	57

13.4	Rettspraksis (kronologisk)	58
13.5	Forvaltningspraksis.....	58
13.5.1	Sivilombudsmannen (kronologisk)	58
13.5.2	Rundskriv (kronologisk)	58
13.6	Juridisk litteratur.....	59
13.6.1	Juridisk litteratur i bokform (alfabetisk)	59
13.6.2	Juridisk litteratur i artikkelform (alfabetisk)	59
13.7	Rapport	59
13.8	Nettsider.....	60
13.9	Personlig meddelelse	60

1 Introduksjon

1.1 Presentasjon av tema

Temaet er fradeling av kårhus og seterhus i Norge, og hvordan dette reguleres av norsk rett i dag. Kårhus og seterhus er en del av en landbrukseiendom, og fradeling er i hovedsak regulert av lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova). I statsallmenning, i bygdeallmenning og på Finnmarkseiendommen reguleres fradeling av andre lover, men problemstillingen er gjerne analog.

Temaet er valgt fordi norske gårdsbruk i dag besitter svært mange kårhus og seterhus som står tomme eller ikke er i bruk til sitt egentlige formål. I følge Statens landbruksforvaltning og Statistisk sentralbyrå er det i dag ca. 151 000 landbrukseiendommer med bolighus, hvorav 31 000 av disse eiendommene er ubebodde.¹ Av de 120 000 landbrukseiendommene med bolig, er det bare 42 000 aktive bruk, det vil si bruk som har en omsetning større enn kroner 20 000 per år, og som søker om produksjonstilskudd.² Med andre ord er det 109 000 ”passive” bruk, som i vanlig tale kalles nedlagte bruk. På de passive eller nedlagte brukene drives jorda vanligvis av en nabo, det er stort sett ikke slik at denne jorda gror igjen.

Tall fra Statens landbruksforvaltning indikerer at det i Norge i dag er kun ca. 1100 setre som er i bruk til sitt egentlige formål,³ mens det på midten av 1800-tallet var hele 100 000 setre i drift. Selv om en del av disse er tæret bort av tidens tann, viser tallene at de aller fleste setre i dag ikke lenger brukes i gårdsdriften.

¹ Tall fra Statistisk sentralbyrå *Landbrukseiendommer* (2013).

² Produksjonstilskudd er en fellesbetegnelse for en rekke tilskuddsordninger som foretak som driver vanlig jordbruksproduksjon kan søke på.

³ Statens landbruksforvaltning *Setre med aktiv drift* (2009).

Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at det er ca. 1 million bygninger i norsk landbruk. Bare om lag halvparten av disse er driftsbygninger. Resten av bygningene er da våningshus, kårhus, seterhus og kanskje stabbur.

Ovennevnte tall viser blant annet at de fleste kårhus og seterhus tilhører nedlagte bruk. Man skulle derfor tro at det ikke er så vanskelig å fradele et hus som ikke lenger er i bruk i næring.

Seterhusene og kårhusene representerer uomtvistet en betydelig økonomisk belastning dersom de skal vedlikeholdes og tas vare på. I det såkalte SEFRAK-registeret,⁴ er det i dag ca. 219 000 hus på landbrukseiendommer som er bygget før 1900. Gamle hus kreves naturlig nok betydelig vedlikehold, og i Norge i dag er dette som kjent kostbart.

Siden mange seterhus ikke lenger brukes til sitt egentlige formål, og heller ikke leies ut til fritidsformål, er det også skattemessige problemer knyttet til vedlikeholdet. Dersom seterhuset for tiden bare brukes av gårdbrukeren og hans familie som en privat hytte, og det ikke er sannsynlig at den i overskuelig fremtid igjen blir et driftsmiddel i næring, er det ikke grunnlag for fradrag for vedlikeholdsutgifter.

Potensielle inntekter ved utleie er ofte lave, fordi husene har lav standard og etterspørselen er lav. Samtidig trenger neste generasjon gårdbrukere kapital for å kunne gjøre nødvendige investeringer for moderne drift. Avhending av disse husene vil kunne dekke noe av dette kapitalbehovet, samtidig som fremtidige vedlikeholdsutgifter reduseres.

I utgangspunktet er det å disponere over eget seterhus eller kårhus en privatsak. Med eiendomsretten følger blant annet retten til å avhende huset. Imidlertid er det i dag for landbrukseiendommer mange og omfattende unntak fra dette utgangspunktet. Samfunnet har gjennom lovgivningen knesatt mange begrensninger i utøvelse av den private eiendomsret-

⁴ SEFRAK er et landsomfattende register over eldre bygninger og andre kulturminner i Norge.

ten. Disse begrensningene må som sedvanlig ha klar hjemmel i lov (legalitetsprinsippet).⁵ Jordloven § 12 er et eksempel på begrensning av eiers rådighet over fast eiendom.

Problemstillingen i denne oppgaven er hvilke rettslige skranker som gjelder for fradeling av kårhus og seterhus, bakgrunnen for disse begrensningene, konsekvensene av dem, og situasjonen ved en eventuell opphevelse av delingsforbudet i jordloven § 12.

Ikke ubetydelige endringer ble gjort i jordloven § 12 ved lov om endringer i jordlova av 10. juni 2013 nr. 46. Endringene trådte i kraft 1. juli 2013. Regjeringens politiske plattform lagt frem 7. oktober 2013 inneholder et forslag om opphevelse av jordloven § 12.⁶

1.2 Definisjoner og begreper

I denne oppgaven brukes begrepet gårdsbruk kun om de landbrukseiendommer som har bolig.⁷ Statens landbruksforvaltning definerer landbrukseiendommer som de eiendommer som har minimum 5 dekar dyrket mark eller minimum 25 dekar produktiv skog.

Med begrepet seterhus siktes det til det huset på setervollen som brukes til bolig. Dette huset kalles ofte ”selet”. Det er den delen av seteren som brukes som husvære for mennesker, hva enten det er snakk om setring i tradisjonell forstand, eller bare gjeting. Det menes ikke å omtale uthus, fjøs, låve eller andre bygninger på setervollen, selv om slike hus ofte vil følge med når et seterhus fradeles. Denne oppgaven vil konsekvent bruke betegnelsen seterhus.

Betegnelsen kårhus vil her brukes om bolighus nummer to på et gårdsbruk. I motsetning til det primære eller største/fineste bolighuset, som er vanlig å omtale som våningshuset. Det

⁵ Dommen inntatt i Rt. 1990 s. 861 belyser Høyesteretts klare utgangspunkt at dersom en eier nektes å dele sin eiendom, innebærer dette et vesentlig inngrep i eierrådigheten som krever en klar hjemmel.

⁶ Se Regjeringens dokument “politisk plattform”, Sundvollen, 7. oktober 2013 side 33.

⁷ I Norge er det totalt 187 000 landbrukseiendommer, hvorav 36 000 er uten bolighus.

er også vanlig å bruke betegnelsen kårbolig i stedet for kårhus. Som regel er det kårfolkene, altså de som har overdratt gården til neste generasjon, som bebor kårhuset. Denne oppgaven omhandler ikke de tilfellene hvor det på gården er bygget generasjonsbolig, altså en vertikalt delt eller horisontalt delt tomannsbolig.

Med begrepet fradeling i denne oppgaven menes at seterhuset eller kårhuset får eller kan få ny eier, slik at eieren av gårdsbruket ikke lenger er eier av kårhuset eller seterhuset. Hele tiden omtales fradeling av hus med tilhørende tomt.⁸ Ny eier kan seterhuset eller kårhuset vanligvis bare få ved at det opprettes en ny grunneiendom (ny matrikkelenhet eller nytt bruksnummer) med tilhørende grensedragning og oppmåling.

Bestemmelsen i jordloven § 12 omtales ofte som ”delingsforbudet”. Denne beskrivelsen velges også i denne oppgaven, selv om det kan diskuteres om § 12 fortsatt er å anse som et forbud etter lovendringene av 1. juli 2013. Jeg tillater meg likevel å bruke betegnelsen delingsforbud, ettersom det er praktisk og beskrivende – samt at fradeling fortsatt er betinget av departementets (kommunens)⁹ samtykke, slik det var før lovendringen.

1.3 Avgrensing av temaet

Oppgaven omhandler ikke fradeling av ubebygde areal, heller ikke enkelttomter. Oppgaven omhandler heller ikke avhending av kårhus eller seterhus hvor disse husene følger med gårdsbruket. Og oppgaven omhandler ikke de tilfelle hvor selve bygningskroppen seterhus eller kårhus selges uten medfølgende tomt.

⁸ Se mer om fradeling og de ulike disposisjoner under oppgavens kapittel 3.

⁹ Denne myndighet ble delegert ned til kommunen fra 01.01.04 etter vedtak 8. desember 2003 nr. 1479.

1.4 Videre fremstilling

Det vil først bli redegjort kort for rettskildene og metodebruk. Kapittel 3 ser på hvilke disposisjoner som rammes, mens kapittel 4 gjelder anvendelsesområdet for jordloven § 12. Formål og bakgrunn for delingsbestemmelsen behandles i kapittel 5, deretter saksgangen i kapittel 6, mens kapittel 7 behandler de nærmere vilkår for fradeling etter § 12. Kapittel 8 omhandler andre lover som regulerer fradeling, mens kapittel 9 tar for seg forholdet til plan- og bygningsloven. Kapittel 10 ser kort på forvaltningspraksis, mens kapittel 11 søker å beskrive hva som vil eller kan skje dersom jordloven § 12 blir opphevet. Siste kapittel er en kort avslutning.

2 Redegjørelse for rettskildene og metodebruk

2.1 Alminnelig juridisk metode

På vanlig måte legges alminnelig juridisk metode til grunn ved bruk av rettskildene. Lovens ordlyd, dens formål og forarbeider, rettspraksis og forvaltningspraksis, juridisk teori og reelle hensyn er alle relevante rettskilder.

Rettskildebildet ved fradeling av kårhus og seterhus er preget av at lovteksten i stor grad er skjønnsmessig formulert. Dette gir større rom for skjønnsutøvelse for rettsanvenderne, som her i første rekke er forvaltningen. Domstolene kan prøve forvaltningens lovanvendelse og saksbehandling, men normalt ikke den konkrete skjønnsutøvelse som er foretatt.¹⁰ Ettersom domstolene har vist seg tilbakeholdne med å gripe inn i forvaltningens skjønn, vil forvaltningspraksis få stor betydning på dette området.

¹⁰ Dette fremgår av blant annet av Høyesteretts uttalelser i Rt. 2000 s. 1056 side 1063, og Rt. 2012 s. 18.

2.2 Juss og politikk

Jordloven § 12 er et uttrykk for en landbrukspolitisk målsetting. Denne oppgave vil derfor i noen grad ta opp i seg landbrukspolitiske og landbruksfaglige standpunkt. Praktiseringen eller tolkingen av § 12 og beslektede bestemmelser må nødvendigvis endre seg når landbruket og samfunnet endrer seg. Det har skjedd og skjer i Norge, og det skjer nå raskt. For eksempel er det ingen tvil om at hva som er en ”driftsmessig god løsning” etter ordlyden i § 12, forandrer seg hele tiden avhengig av blant annet den teknologiske utvikling, rammevilkårene gitt i det årlige statsbudsjett og resultatet av de årlige jordbruksforhandlingene.

3 Hvilke disposisjoner rammes av delingsforbud

3.1 Rettslige disposisjoner

Det er her kun snakk om rettslige disposisjoner foretatt av eier, og som fører eller kan føre til fradeling. Ikke faktiske disposisjoner, for eksempel at seterhuset blir lånt bort til andre brukere for resten av året. Grensen mellom faktiske og rettslige disposisjoner kan selvsagt noen ganger være vanskelig å trekke. Det beror blant annet på formålet med disposisjonen og varigheten av denne. Relevante rettslige disposisjoner er først og fremst salg, dernest gave, gavesalg, makeskifte,¹¹ bytte, arv og skifte. Felles for disse disposisjoner er at seterhuset eller kårhuset dermed får eller kan få ny eier (eller fester). I denne oppgave er det ikke fokus på de fradelinger som skjer på grunn av offentlig jordskifte, ekspropriasjon eller tvangssalg.

3.2 Unntak

Ikke alle rettslige disposisjoner rammes av forbud mot fradeling av seterhus og kårhus. Fradeling på grunn av tvangssalg eller offentlig skifte krever ikke samtykke etter jordloven § 12. Dette følger av sjuende ledd. Dette antas også å være tilfelle i områder hvor jordloven

¹¹ Ved makeskifte skjer det en fradeling ved at man gir et areal fra seg, men får til gjengjeld et annet.

ikke synes å gjelde,¹² det vil si på Finnmarkseiendommen, i statsallmenning og i bygdeallmenning. Forbudet rammer heller ikke fradeling som følge av ekspropriasjon.

Heller ikke bruksretter med varighet ikke over ti år, rammes av forbudet mot fradeling, se jordloven § 12 første ledd annet punktum. Dette kan for eksempel være bortleie av et seterhus til fritidsformål gjennom en såkalt åremålskontrakt med varighet på 9 år.

Når det gjelder bruksretter med varighet over ti år, synes Landbruks- og matdepartementet å mene at slike retter rammes av § 12. Dette fremgår av departementets anførsler referert i dom inntatt i Rt. 1977 s. 1.¹³ Falkanger skriver at disse bare rammes dersom de har et slikt omfang at rettighetshaveren har besittelsen over eiendommen.¹⁴ Et punktfeste eller vanlig feste innebærer en besittelse, og festet vil for seterhus og kårhus nesten alltid ha varighet mer enn 10 år. Festet rammes derfor av forbudet. Derimot rammes i følge Falkanger for eksempel ikke en rett til uttak av grus eller en jaktrett, selv om disse har en varighet på over 10 år. En annen sak er at en slik jaktrett rammes av viltloven.¹⁵

3.3 Fradeling

Ved fradeling skilles seterhuset eller kårhuset fra gårdsbruket, slik at det blir to forskjellige eiere. Rent unntaksvis har huset allerede et eget bruksnummer, men normalt må det begjæres nytt bruksnummer (og oppmåling) under forutsetning av at kommunen samtykker eller har samtykket i søknad om fradeling. Oppmåling er i dag kostbart og har normalt ingen hensikt dersom det ikke først foreligger et samtykke til fradeling. I tillegg kan det være et kontrollproblem for samfunnet dersom nytt bruksnummer opprettes før det foreligger samtykke til fradeling. Hvis gårdbrukeren selger huset på det nye bruksnummeret, kan skjøtet

¹² Se nærmere om dette blant annet i oppgavens kapittel 4 og kapittel 8.

¹³ Se dommen side 2 og 3.

¹⁴ Se Falkanger (1986) side 65 og 66.

¹⁵ Se lov om jakt og fangst av vilt (viltloven) av 29. mai 1981 nr. 38 § 28 annet ledd.

tinglyses dersom søkeren ikke krysser av på skjema for konsesjonsfrihet at salget medfører deling av en driftsenhet.

Ved avhendelse får den nye eier gjerne eiendomsrett til både hus og grunn. Men ikke så sjelden skjer avhendelsen ved at seterhuset eller kårhuset får ny eier, kombinert med bortfeste (bortleie) av grunnen. Dette kan eventuelt skje ved såkalt punktfeste,¹⁶ hvor huset er plassert over et angitt punkt i terrenget. Eller det kan skje ved vanlig tomtefeste hvor en nærmere definert tomt følger huset. Festet kan være evigvarende eller tidsbegrenset. Ved evigvarende bortfeste er dette på mange måter å betrakte som overdragelse av eiendomsretten, men vederlaget betales i form av en årlig og evigvarende festeavgift.

Noen ganger avhendes selve seterhuset eller kårhuset, mens allerede eksisterende feste-kontrakt samtidig overdras til den nye huseieren. Mange festekontrakter inneholder en klausul om at overdragelse av kontrakten er avhengig av godkjennelse¹⁷ av grunneier, allikevel slik at grunneier ikke kan nekte med mindre han har et saklig grunnlag for dette.

4 Anvendelsesområdet for jordloven § 12

4.1 Det rettslige utgangspunktet

Utgangspunktet er at jordloven gjelder for hele landet, jf. jordloven § 2 første ledd første punktum.

På den annen side synes det klart at jordloven ikke tar sikte på å regulere de meget store eiendommer (vidder) som ikke ligner på en landbrukseiendom. Dette gjelder statsallmenninger, bygdeallmenninger og Finnmarkseiendommen. Det ser ut til å være enighet om at slik grunn ikke omfattes av eiendomsbegrepet i jordloven § 12.¹⁸

¹⁶ Sml. tomtefesteloven § 16 første ledd tredje punktum.

¹⁷ Se tomtefesteloven § 17 første ledd.

¹⁸ Se Rundskriv M-1/2013 side 15, samt Aulstad (2008) side 232.

4.2 Eiendomsbegrepet

Det går frem av jordloven § 12 at begrepet eiendom også omfatter rettigheter, samt parter i sameie (sameie mellom bruk), jf. første ledd tredje punktum. Slike rettigheter og sameieparter kan blant annet være beiteretter, seteretter, fiskeretter, jaktretter og fallretter.¹⁹ Hva gjelder parter i sameie²⁰ gjelder dette også sameie i utmark.²¹

Rettigheter og sameieparter kan utgjøre en vesentlig del av eiendommens næringsgrunnlag. Det at slike rettigheter og sameieparter faller inn under eiendomsbegrepet, anses av departementet viktig for å forhindre at ressursgrunnlaget på eiendommen blir redusert.²²

4.3 Jord- eller skogbrukseiendom

Delingsforbudet i jordloven § 12 anvendes på eiendom som er brukt, brukes eller kan brukes til jordbruk eller skogbruk. Loven inneholder ingen definisjon av hva som menes med "eigedom som er nytta eller kan nyttast til jordbruk eller skogbruk", men forarbeidene gir veiledning.

Det sentrale vilkår er at eiendommen objektivt sett må kunne gi grunnlag for jord- eller skogbruk av et visst omfang.²³ Eiendommen kan bestå av kun dyrket jord eller kun skog, eller en blanding. Eiendommen kan være med eller uten bebyggelse. Eiendommens beliggenhet, kvalitet på arealet, produksjonsform og vekstvilkår er relevante momenter.²⁴

¹⁹ Se Rundskriv M-1/2013 side 14 punkt 7.3.2.

²⁰ For sameieparter knyttet til fast eiendom, se også sameieloven § 10 annet ledd første punktum.

²¹ Se Rundskriv M-1/2013 punkt side 14 7.3.2.

²² En slik forståelse av eiendomsbegrepet ble praktisert også før lovendringen i 1995.

²³ Se Ot.prp. nr 72 (1993-1994) punkt 4.2.1.

²⁴ Se Innst. 362 L (2012-2013) side 14 punkt 7.3.1.

Størrelsen på eiendommen er ikke avgjørende i seg selv.²⁵ Det sentrale er om eiendommen kan gi grunnlag for lønnsom drift. Det vil si at en liten eiendom kan omfattes av delingsbestemmelsen dersom driften er lønnsom. I praksis har for eksempel en eiendom på fem dekar med tre dekar fulldyrket jord blitt ansett tilstrekkelig lønnsom.²⁶ Lønnsomhetsvurderingen må ta utgangspunkt i hva en eier med alminnelige kunnskaper og erfaring kan få ut av eiendommen.²⁷

4.4 Arealformål

Anvendelsesområdet for § 12 avhenger også av hvilken type regulering det aktuelle området er underlagt i kommuneplan eller reguleringsplan, jf. § 2 første ledd bokstav a og b. Delingsforbudet i § 12 får kun anvendelse for kårhus og seterhus i de tilfeller hvor tomtegrunnen i kommuneplan eller reguleringsplan er lagt ut til landbruksformål.²⁸ Men i og med at de fleste gårdsbruk nettopp ligger i LNF-område,²⁹ vil § 12 regulere de fleste fradelinger av kårhus og seterhus.

Jordloven § 2 begrenser anvendelsesområdet for § 12 mot områder som i reguleringsplan er lagt ut til andre formål enn landbruk, eventuelt hensynssone som med tilhørende bestemmelser fastlegger faresone etter plan- og bygningsloven § 12-6.³⁰ Delingsforbudet i § 12 får heller ikke anvendelse hvor et område i arealdelen av kommuneplanen er lagt ut til områder

²⁵ Størrelse var et vilkår i perioden 1955 til 1965, minimum 2 dekar.

²⁶ Se Innst. 362 L (2012-2013) side 14.

²⁷ Se Innst. 362 L (2012-2013) side 14 punkt 7.3.1.

²⁸ Hva som er landbruksformål i reguleringsplan er definert i plan- og bygningsloven § 11-7 første ledd nr. 5.

²⁹ Dette er områder som i kommuneplanens arealdel er definert som landbruks-, natur-, og friluftsområder (LNF), jf. plan- og bygningsloven § 11-7 første ledd nr. 5.

³⁰ Jf. jordlova § 2 første ledd bokstav a.

som nevnt i plan- og bygningsloven § 20-4 første ledd.³¹ Jordloven § 2 inneholder også avgrensninger knyttet til energi- og vassdragslovgivningen, se § 2 tredje ledd.

Bakgrunnen for at disse arealbrukskategoriene er unntatt delingsforbudets anvendelsesområde er at landbruksmyndighetene har deltatt i denne arealplanleggingen. På den måten har de allerede hatt muligheten til å vurdere og ivareta de landbrukspolitiske hensyn som ligger bak delingsforbudet i jordloven § 12.

5 Bakgrunnen for jordloven § 12

5.1 Innledning

Jordloven § 12 gjennomgikk i år (2013) flere endringer.³² Utgangspunktet i jordloven § 12 første ledd er (fremdeles) at eiendom som er nyttet eller kan nyttes til jordbruk eller skogbruk ikke kan deles uten departementets samtykke. Dette utgangspunktet er videreført fra gamle § 12, men formuleringen er endret fra ”kan ikkje delast utan samtykke frå departementet”, til ”må godkjennast av departementet” jf. § 12 første ledd første punktum.

Etter forarbeidene er hensikten med lovendringene at man går bort fra en ”forbudstanke”.³³ I hvilken grad dette innebærer en realitetsendring, er mer usikkert.³⁴ Etter rundskrivet er ”utgangspunktet for bestemmelsen at deling skal tillates dersom det ikke går utover de interessene bestemmelsen skal verne om”.³⁵ Det er vanskelig å se at denne uttalelse er noe særlig mer enn å bite seg selv i halen.

³¹ Dette er område for råstoffutvinning, byggeområde og LNF-område mv., se plan- og bygningsloven § 20-4 første ledd.

³² Se endringslov av 10. juni 2013 nr. 46.

³³ Se Prop. 127 L (2012-2013) blant annet side 17.

³⁴ Se blant annet Falkanger (2013) s. 2.

³⁵ Se Rundskriv M-1/2013 side 13.

I et høringsnotat fra Landbruks- og matdepartementet 24. januar 2013 fremgår at landbruks- og matministeren sommeren 2010 sendte ut brev til kommuner og fylker om praktiseringen av delingsregelen i jordloven § 12. Brevet ga uttrykk for et ønske om en lempeligere delingspraksis, som også skulle gjelde ved søknad om fradeling av kårbolig der bosettingshensynet sto sentralt.³⁶ Lovendringene som trådte i kraft sommeren 2013 er utvilsomt mer enn en stadfestelse av endret praksis de senere år.

5.2 Formålet med delingsbestemmelsen

Det er mange hensyn som ligger bak samfunnets ønske eller behov for å regulere fast eiendom i Norge. Selv i vårt land med lav befolkningstetthet er det utvilsomt at fast eiendom generelt er av stor betydning for samfunnet, og det stilles derfor krav om en forsvarlig forvaltning av våre arealer.

Delingsbestemmelsen skal ses i sammenheng med jordlovens overordnede formål som er å bruke landets arealressurser³⁷ på den måten som er ”(..) mest gagnleg for samfunnet og dei som har yrket sitt i landbruket”, jf. § 1 første ledd første punktum.

Videre følger det av § 1 annet ledd at ”arealressursane bør disponerast på ein måte som gir en tenleg, variert brukstruktur ut frå samfunnsutviklinga i området og med hovudvekt på omsynet til busetjing, arbeid og driftsmessig gode løysingar.”³⁸ Formålsbestemmelsen har betydning for tolkingen av alle reglene i jordloven og praktiseringen av disse.

³⁶ Se uttalelser i høringsnotat av 24. januar 2013 om endringer av jordlova § 12 side 3.

³⁷ Begrepet arealressurser er hentet fra jordloven § 1 og omfatter ulike ressurser enten de består av jord, skog, bygninger eller rettigheter.

³⁸ Jf. jordloven § 1 annet ledd.

5.3 Forhold til tidligere lovgivning

Dagens jordlov av 1995 avløste den tidligere jordloven av 18. mars 1955.³⁹

Med loven av 1955 ble innført det første forbudet mot deling av landbrukseiendom. Forbudet hadde sin bakgrunn i et behov for å hindre urasjonell oppsplitting av jordbruksarealene. Jordloven av 1955 avløste jordloven av 1928.⁴⁰ De samfunnsmessige forholdene hadde endret seg betraktelig etter 1928, og dermed rammevilkårene for landbruket. Jordloven av 1928 tok sikte på lettere tilgang til jord for de som ville ha dette.⁴¹ Dette bidro til en oppsplitting i flere bruk, og driftsenhetene ble stadig mindre. Landbruksdepartementet⁴² så det som en lovgiveroppgave i 1955 å hindre ytterligere oppsplitting, ut fra hensynet til å oppnå rasjonelle driftsenheter og sikre lønnsomheten i landbruket. Dette var i grove trekk hovedtanken med lovutkastet som Jordlovkomiteen av 1947 la frem.

Opprinnelig gjaldt delingsforbudet kun tomter over 2 dekar. Dette med den praktiske konsekvens at kårhus og seterhus med tomt under 2 dekar kunne fradeles dersom eieren ønsket dette. I 1965 ble bestemmelsen endret slik at forbudet gjaldt jordbrukseiendom uansett størrelse.

Ved lovendringen sommeren 2013 ble vilkårene for å tillate fradeling endret. Før endringen måtte deling enten begrunnes i samfunnsinteresser av stor vekt eller i at delingen var forsvarlig ut fra hensynet til den avkastning eiendommen kunne gi. Etter lovendringen skal det foretas en helhetsvurdering med en rekke alternative kriterier, samt at hensynet til bosetting alene kan gi grunnlag for å fradele.

³⁹ Samt lov 11. mai 1984 nr. 26 om endring i jordlova.

⁴⁰ Lov om jord (jordlova) av 22. juni 1928 nr. 25.

⁴¹ Se Ot.prp. nr 72 (1993-1994) punkt 4.2.1.

⁴² Landbruksdepartementet endret navn til Landbruks- og matdepartementet 1. oktober 2004.

6 Saksgangen etter jordloven § 12

6.1 Hvem kan søke om deling

Jordloven har ingen bestemmelse som regulerer hvem som kan søke om deling. Hvem som kan kreve eiendomsregistrering reguleres av lov om eigedsregistrering (matrikelova) § 9. Bestemmelsen i matrikelloven må anses å være veiledende også for hvem som kan søke deling etter jordloven § 12.⁴³

Som regel er det den som har grunnbokshjemmel som søker om fradeling. Imidlertid plikter kommunen også å behandle andre søknader om deling hvor søkeren kan dokumentere for eksempel ved kjøpekontrakt eller skjøte at han har rett til å foreta den disposisjon som krever deling.

Kommunen er matrikkelmyndighet. Før ny grunneiendom kan opprettes, følger av matrikelloven § 10 første ledd at det også må foreligge tillatelse etter plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd bokstav m. Dersom det søkes matrikkelført et kårhus eller seterhus må det vedlegges en samtykkeerklæring fra kommunen om delingstillatelse etter § 12, med mindre kommunen kan behandle begge søknader parallelt. Kårhuset eller seterhuset er å betrakte som fradelt når den nye eiendommen er matrikkelført,⁴⁴ selv om eiendommen enda ikke er overdratt til ny eier.

6.2 Hvem avgjør søknaden

Den avgjørende jordlovmyndighet er departementet, jf. jordloven § 12 første ledd første punktum. Denne myndigheten er delegert til kommunen,⁴⁵ og den enkelte kommune behandler og avgjør derfor søknader om deling etter jordloven § 12. Dersom kommunen selv

⁴³ Se Rundskriv M-1/2013 side 5.

⁴⁴ Se matrikelloven § 5.

⁴⁵ Myndigheten ble delegert ned til kommunen fra 01.01.04 etter vedtak 8. desember 2003 nr. 1479. Bakgrunnen for delegeringen var ønsket om å styrke lokaldemokratiet på landbruksområdet.

er part, eller har annen tilknytning til saken, avgjøres saken av Fylkesmannen.⁴⁶ Fylkesmannen avgjør også spørsmål om hvorvidt eiendommen er en driftsenhet etter jordloven § 12 sjette ledd.

6.3 Klageinstans

Fylkesmannen⁴⁷ behandler klager på kommunens vedtak om deling. Ved behandling av saker etter jordloven § 12 gjelder de vanlige regler om saksbehandling i forvaltningsloven.⁴⁸ Det er ikke adgang til ytterligere klage, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Det er ingen ting til hinder for at kommunen på et senere tidspunkt behandler ny søknad om samme fradeling. Kommunen har også adgang til endring eller omgjøring i henhold til forvaltningsloven § 35. Det hender at kommuner omgjør tidligere vedtak når vedtaket har vært ansett som ugyldig for eksempel på grunn av saksbehandlingsfeil. Formelt sett blir det ofte ikke konstatert ugyldighet, det tidligere vedtak blir ikke formelt sett opphevet, og kommunen starter i stedet en helt ny behandling av saken. Kommunen slipper da å kritisere sitt tidligere vedtak.

6.4 Sivilombudsmannen

Enhver som mener å ha vært utsatt for urett fra den offentlige forvaltningens side, kan klage til ombudsmannen, jf. sivilombudsmannsloven § 6 første ledd.⁴⁹

Dersom kommunen har avslått en søknad om fradeling, og fylkesmannen ikke tar klagen til følge, har søkeren ett års frist på seg til eventuelt å bringe saken inn for Sivilombudsman-

⁴⁶ Se forskrift om saksbehandling med videre i kommunen, samt Rundskriv M-1/2013 punkt 4.2.

⁴⁷ Fra 1. januar 2010 ble denne myndighet overført til fylkesmennene. Ordningen med fylkeslandbruksstyre opphørte ved endring i jordlova av 19. juni 2009.

⁴⁸ Se lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967.

⁴⁹ Se lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven) av 22. juni 1962 nr. 8.

nen. Dette er et rimelig alternativ til domstolsbehandling, og det er på det rene at Sivilombudsmannen i årenes løp ikke sjelden har kritisert avgjørelser tatt av landbruksmyndighetene.

6.5 Domstolskontroll

Dersom fylkesmannen har stadfestet kommunens avslag på søknad om fradeling, står det selvsagt søkeren fritt å bringe saken inn for domstolene. Imidlertid kan dette bli en svært kostbar affære, særlig dersom søkeren taper saken. De som søker om fradeling av seterhus eller kårhus søker kanskje nettopp fordi økonomien ikke er god. De vil da gjerne vegre seg for å pådra seg ytterligere utgifter.

Det synes å være en utbredt oppfatning blant gårdbrukere og eiendomsmeglere at det er meget vanskelig å oppnå samtykke til fradeling av seterhus og kårhus. Dermed vil også lysten til å bringe saken inn for domstolene kanskje ikke være særlig stor.

Dersom søkeren allikevel kontakter advokat for eventuell domstolsprøving, vil han sannsynligvis få høre at det er noe som heter forvaltningens frie skjønn. Avgjørelser etter jordloven § 12 (og etter fjelloven, bygdeallmenningsloven og finnmarksloven) er sterkt skjønnspregede. Advokaten er avhengig av å finne feil ved saksbehandling eller lovanvendelse. Det er heller sjelden at en skjønnsmessig avgjørelse kan sies å være vilkårlig, preget av usaklig forskjellsbehandling, eller at det er tatt utenforliggende hensyn.

6.6 Reaksjoner ved brudd på § 12

Noen gårdsbruk har kårhus eller seterhus med eget bruksnummer, fordi dette huset for en tid tilbake ble kjøpt eller makeskiftet, og lagt til eiendommen. Så kan en tenke seg at eieren i forbindelse med generasjonsskifte, uten å søke om fradeling etter § 12, overdrar til yngste barn seterhuset eller kårhuset som står på et eget bruksnummer. Kanskje blir overdragelsen også ved en feil tinglyst fordi man ikke har krysset av på skjemaet om konsesjonsfrihet at overdragelsen innebærer deling av driftsenhet. Reaksjonen på dette kan være tvangsgebyr

etter jordloven § 20 eller bøtestraff etter § 21. Eventuelt kan kreves retting i grunnboken med hjemmel i tinglysingsloven § 18.

Mellom de private parter i samme overdragelse er konsekvensen at avtalen betraktes som ugyldig, det vil si som ikke inngått. Ingen av partene kan derfor kreve erstatning av den annen part.⁵⁰

7 Vilkår for å gi delingstillatelse etter § 12

7.1 Innledning

Ettersom fradeling av kårhus og seterhus først og fremst reguleres av jordloven § 12, er det nødvendig å gjennomgå denne bestemmelsen. Selv om noe av det som sies selvsagt vil gjelde generelt ved fradeling, ikke bare ved fradeling av kårhus eller seterhus.

Delingsbestemmelsen i jordloven § 12 gjennomgikk i år (2013) enkelte endringer.⁵¹ Kort fortalt går endringene ut på at det nå i større grad skal foretas en helhetsvurdering, mens man tidligere var avhengig av at fradelingen enten var driftsmessig forsvarlig eller at sterke samfunnsinteresser talte for fradeling.

Hensikten med endringene er blant annet å gjøre det enklere å fradele areal som skal brukes til tilleggsjord, samt å fradele tomter som skal brukes til boligformål. Dette søkes oppnådd ved å legge til rette for en enklere saksbehandling, fjerne oppmerksomheten bort fra en ”forbudstanke”,⁵² samt ved endrede kriterier for fradeling. Lovens utgangspunkt er imidlertid fremdeles at fradeling krever kommunens samtykke.⁵³

⁵⁰ Se blant annet dom inntatt i Rt. 2006 s. 539 (Rennesøy).

⁵¹ Se lov om endringer i jordlova av 10. juni 2013 nr. 46.

⁵² Formuleringen ”forbudet mot deling” er fjernet fra ordlyden.

⁵³ Jf. jordlova § 12 første ledd, første punktum.

7.2 Lovens vilkår

Delingsbestemmelsen i § 12 inneholder flere vilkår eller momenter som må vurderes før delingssøknaden kan innvilges eller avslås.

7.2.1 Omdisponering

Jordloven § 12 annet ledd⁵⁴ oppstiller to vilkår for at samtykke til deling kan gis. Det første vilkåret er at dyrket og dyrkbar jord ikke må brukes til andre formål enn de som tar sikte på jordbruksproduksjon. Det andre vilkåret er at dyrkbar jord ikke må disponeres på en slik måte at den ikke er egnet til jordbruksproduksjon i fremtiden. Disse vilkårene er de samme som etter jordloven § 9.

Dersom en søknad om fradeling har et formål som kan innebære en omdisponering som nevnt i jordloven § 12 annet ledd, kreves det samtykke etter både jordloven § 9 og 12. Dersom det ikke tidligere er gitt samtykke til omdisponering etter § 9 må kommunen først behandle saken etter jordloven § 9.⁵⁵ Jordloven § 12 annet ledd er nytt av året. Lovgivers hensikt har vært å lovfeste rekkefølgen i saksbehandlingen.⁵⁶

Jordvern er ansett som et viktig nasjonalt hensyn og begge de nevnte bestemmelsene i jordloven, særlig § 9, tar sikte på å ivareta dette hensynet.⁵⁷ Den grunnleggende tanken bak jordvern er å beskytte matproduserende areal.⁵⁸ Formålet med samtykke til omdisponering er å verne produktive arealer og jordsmonnet.⁵⁹

⁵⁴ Annet ledd ble tilføyet ved endringslov av 10. juni 2013 nr. 46.

⁵⁵ Se Innst. 362 L (2012-2013) side 4.

⁵⁶ Se Rundskriv M-4/2003 side 17.

⁵⁷ Jf. Rundskriv M-4/2003 side 1.

⁵⁸ Se Rundskriv M-4/2003 side 13 punkt 7.1

⁵⁹ Se Rundskriv M-4/2003 side 2.

Kravet om samtykke til omdisponering gjelder etter bestemmelsens ordlyd dyrket og dyrkbar jord, uten hensyn til arealets størrelse.⁶⁰ En forutsetning er likevel at arealet kan gi grunnlag for jordbruksproduksjon.⁶¹ Det betyr at arealet normalt må være av en viss størrelse, uten at dette kan tallfestes. Imidlertid kan det være vanskelig å tenke seg at et areal under ett dekar kan gi grunnlag for jordbruksproduksjon, med mindre det inngår som en del av et større (sammenhengende) jordstykke. Unntak kan selvfølgelig tenkes. Et eksempel kan være en fruktdyrker i Hardanger som har mange små atskilte areal, som til sammen utgjør en landbrukseiendom. Fradeling av et slikt lite areal vil trenge samtykke til omdisponering etter § 12 annet ledd, jf. § 9.

Hva gjelder fradeling av kårhus og seterhus vil annet ledd i jordloven § 12, jf. jordloven § 9, normalt ikke være til hinder for fradeling. Dette fordi en bebygdt tomt, på for eksempel ett dekar, vil være for liten til å egne seg for dyrking isolert sett.

Derimot kan man kan tenke seg § 9 brukt hvis en søker å fradele et seterhus med en større tomt, for eksempel 10 dekar, og hvor jorda egner seg til jordbruksproduksjon. Det må i slike tilfeller forutsettes at den nye eieren ikke er en nabo som skal bruke eiendommen som seterhus, men en kjøper som skal bruke eiendommen til rent fritidsformål. I slike tilfeller kreves samtykke til omdisponering av jorda.

Eventuelt kan det tenkes at myndighetene her vil stille som vilkår for fradeling at tomten begrenses til for eksempel ett dekar. Se mer om forvaltningens adgang til å stille vilkår under oppgavens punkt 7.3.

⁶⁰ Jf. ordlyden i jordlova § 12 annet ledd.

⁶¹ Se Rundskriv M-4/2003 side 17 punkt 7.2.

7.2.2 Jordloven § 12 tredje ledd

Tredje ledd er hovedbestemmelsen i § 12. Ved avgjørelse om samtykke til deling skal gis, skal det etter dette ledd legges vekt på om delingen legger til rette for en ”tenleg og variert bruksstruktur i landbruket”, jf. § 12 tredje ledd første punktum. Dette kriteriet er utgangspunktet for vurderingen.

Det er tre hensyn som skal inngå i vurderingen, jf. formuleringen ”*inngår i vurderingen*” (min kursivering) i tredje ledd annet punktum. Dette er ”vern av arealressursane”, ”driftsmessig god løysing”, og ”drifts- eller miljømessige ulemper”. Andre hensyn kan også være relevante, jf. formuleringen ”mellom anna” i § 12 tredje ledd annet punktum. Hensynene må falle inn under jordlovens formål, jf. tredje ledd tredje punktum.

Bestemmelsen gir ingen føringer på hvilken *vekt* de enkelte hensynene skal tillegges. Det er kun gitt at de tre hensynene *skal* vurderes i alle saker angående deling av landbrukseiendom. Det vil si at disse hensynene alltid har *relevans*. Hvilken *vekt* de skal ha (de tre innad) og hvor tungt de vil veie mot eventuelle andre relevante hensyn, må vurderes helt konkret for den enkelte sak. Ingen sak er lik, og lovgiver har i siste punktum uttrykkelig sagt at andre hensyn også er relevante så lenge de faller inn under lovens formål.

Etter gjeldende rundskriv⁶² uttales at såfremt ingen av de tre lovbestemte hensyn taler mot deling, skal tillatelse gis. Dette fremgår for så vidt ikke av lovens ordlyd, men er vel en konsekvens av de politiske signalene som er gitt i forbindelse med lovendringen.

I det videre sees det først på hva som ligger i begrepet ”tenleg og variert bruksstruktur”, deretter de lovbestemte hensyn som inngår i denne vurderingen.

⁶² Se Rundskriv M-1/2013 side 18, punkt 8.3.2.

7.2.2.1 "bruksstruktur"

Begrepet bruksstruktur sikter til organiseringen av det norske landbruket. Bruken av ordet struktur viser at lovgiver holder vurderingen på et overordnet nivå.⁶³

Det søkes en strukturering av landbruket som er tjenlig for samfunnet. Hva som er en tjenlig og variert bruksstruktur i landbruket vil kunne endre seg over tid. Bruken av ordet struktur gjør det mulig å tilpasse vurderingen etter gjeldende samfunnsforhold og politiske målsettinger.⁶⁴

En rekke momenter kan være relevante for å kunne vurdere bruksstrukturen. Antall bruk i kommunen eller fylket, størrelsen på disse brukene, den arealmessige utformingen av brukene, arronderingsmessige forhold som teigblanding, samt i hvilken grad brukeren av jorda også samtidig bør være eieren. Alt dette er alle relevante momenter.

7.2.2.2 "tenleg"

Hva som er en tjenlig bruksstruktur vil kunne variere. Hvilke momenter som kan forsvare at deling legger til rette for en tjenlig bruksstruktur i landbruket, vil kunne endre seg med ny teknologi og samfunnsutvikling.

Departementet uttaler at det bør legges til rette for en utvikling av bruk som er "tjenlige for samfunnet både nasjonalt og lokalt".⁶⁵ Hva som er tjenlig lokalt, trenger ikke å være tjenlig nasjonalt – og motsatt. Det vil derfor være naturlig med en samlet vurdering på forskjellige nivåer, lokalt nivå og nasjonalt nivå. Hva som er tjenlig for samfunnet lokalt må nødvendigvis vurderes konkret ut fra det området eiendommen ligger i.⁶⁶ Hva som er tjenlig for samfunnet nasjonalt må vurderes ut fra formålet med jordloven – de tidligere omtalte land-

⁶³ Se Falkanger (2013) side 547.

⁶⁴ Se Falkanger (2013) side 547.

⁶⁵ Se Prop. 127 L (2012-2013) side 31 og rundskriv M-1/2013 side 18.

⁶⁶ Se Rundskriv M-1/2013 side 18, punkt 8.3.1.

brukspolitiske hensyn. Ved vurderingen av hva som gir en tjenlig bruksstruktur vil alltid de momenter som er nevnt i jordloven § 1 annet og tredje ledd være relevante.⁶⁷

Det er en målsetting å legge til rette for bruk med driftsmessig gode løsninger.⁶⁸ I vurderingen vil inngå momenter som bruksstørrelse, ressursgrunnlag og om ressursene brukes på en kostnadseffektiv måte. Alt dette må sees i et langsiktig perspektiv. En lønnsom drift vil normalt være en forutsetning for arbeidsplasser på det enkelte bruk, selv om antallet arbeidsplasser i norsk landbruk sannsynligvis fortsatt vil gå ned.

Hensikten med å knytte vurderingen til en *tjenlig* bruksstruktur, har sammenheng med at det også i landbruket søkes skapt stabile arbeidsplasser med lønnsomhet. Ved å legge vekt på om fradeling legger til rette for en tjenlig bruksstruktur, kan man hindre at det oppstår driftsenheter som er vanskelige å drive rasjonelt.

Den nye generasjon gårdbrukere er kanskje ikke tjent med å måtte bruke mye tid og penger på vedlikehold av gamle seterhus eller kårhus som de ikke lenger har nytte av. De vil kanskje heller fradele slike hus og bruke salgssummen til å investere i ny driftsbygning. Nye driftsbygninger er i dag ofte påkrevet på grunn av at de gamle ikke tilfredsstiller dagens forskrifter som stiller krav til dyrevelferd, hygiene med videre. Dertil kommer gårdbrukerens egne krav til lønnsomhet, fritid med videre. Mange driftsbygninger ble bygget på 1970-tallet, men disse tilfredsstiller i dag ikke ovennevnte krav.

⁶⁷ Se Prop. 127 L (2012-2013) side 31.

⁶⁸ Se Prop. 127 L (2012-2013) side 31 og rundskriv M-1/2013 side 18.

7.2.2.3 "variert"

Med ordvalget "tenleg og *variert* bruksstruktur" (min kursivering) følger det etter forarbeidene⁶⁹ at en skal bygge på den bruksstrukturen vi har i landet. Det står ellers lite i forarbeidene om hva som er bakgrunnen for ordet *variert*.

Det kan spørres om ordet *variert* søker å ivareta variasjonene i bruksstrukturen som allerede eksisterer, eller om en *variert* bruksstruktur er et mål i seg selv. Det kan i det minste antas at dersom fradeling vil gi en mer *variert* bruksstruktur er dette ikke til hinder for fradeling etter jordloven § 12. Om dette er et mål er mer usikkert. Det vesentlige er at formuleringen gir rom for variasjon i landbruket. Dette kan gjelde størrelse på brukene, utforming, type produksjon,⁷⁰ økologisk produksjon, mulighet for å arbeide både ekstensivt⁷¹ og arbeidsintensivt. En *variert* bruksstruktur kan gagne både den enkelte bonde og samfunnet ved at det blir plass til for eksempel både nisjeproduksjon av høykvalitetslam i vest, stor kornproduksjon på Østlandet, samt jordbær dyrking i sør.

7.2.2.4 Helhetsvurderingen

Vurderingstemaet er hva som gir en tjenlig og *variert* bruksstruktur. I denne vurderingen inngår blant annet de tre hensyn nevnt nedenfor. Også andre hensyn kan tillegges vekt, jf. formuleringen "mellom anna" i tredje ledd annet punktum. Dette under den naturlige forutsetning at hensynene faller innenfor formålet i jordloven, jf. tredje ledd tredje punktum.

7.2.2.4.1 "vern av arealressursene"

Begrepet arealressurser er hentet fra jordloven § 1. Arealressursene er de arealene vi kan dyrke mat eller drive skogproduksjon på. Begrepet omfatter ulike ressurser enten de består

⁶⁹ Jf. Ot.prp. nr 72 (1993-1994) side 78.

⁷⁰ Det vil være store variasjoner ut fra type drift; alt fra korn i stor skala, til Lofotenlam i småskala.

⁷¹ Ekstensiv drift betyr få timeverk per arealenhet. Dette gjelder for eksempel for kornproduksjon.

av jord, skog, bygninger eller rettigheter.⁷² Det har også vært vanlig å bruke begrepet i videre forstand, slik at det omfatter ressurser i tilknytning til det tradisjonelle landbruket. Dette kan være virksomhet som naturlig grenser til landbruk, for eksempel turisme eller oppdrett av ørret.

Det skal ved en søknad om deling av landbrukseiendom legges vekt på å verne arealressursene. ”Vern” er å ta vare på, i motsetning til å sette arealressursene ut av produksjon. Et spørsmål er om det er et tilstrekkelig vern dersom ressursene settes *midlertidig* ut av produksjon. Det har vært et stridstema hvorvidt man skal tillate golfbane på et landbruksareal. Ved en slik disponering brukes arealene til annet formål enn landbruk. Men arealet kan raskt tilbakeføres til landbruk, selv om det ville medføre tap av store investeringer. Men dersom vi tar det såkalte beredskapshensynet på ramme alvor, må man vel også se det som en mulighet at man da kan pløye opp golfbanen. Det antas at et areal er vernet så lenge det er teknisk egnet for landbruksproduksjon i fremtiden.⁷³ Se også ordlyden i § 12 annet ledd. En tilsvarende problemstilling oppstår ved juletreproduksjon på dyrket mark.

Det følger av rundskrivet fra landbruks- og matdepartementet av 1. juli 2013 at ”vurderingen må ta utgangspunkt i de langsiktige virkningene for eiendommen og inntekten fra den ved å dele fra areal eller bygninger”.⁷⁴ Dette må sees i sammenheng med formålet bak delingsregelen. Hva som vil være privatøkonomisk mest lønnsomt for eieren vil neppe ha stor betydning. Det er de langsiktige landbruksinteressene som delingsregelen skal verne om.

Nytt av året er i følge Landbruksdepartementet at man kan legge vekt på om arealressursene blir like godt eller bedre vernet ved at de blir lagt til nabobruket.⁷⁵ Et eksempel er at

⁷² Se Rundskriv M-1/2013 side 19.

⁷³ Se Rundskriv M-35/1995 side 10.

⁷⁴ Se Rundskriv M-1/2013 side 19.

⁷⁵ Se Rundskriv M-1/2013 side 19.

søkerbruket er mer enn stort nok, mens nabobruket er for lite til å kunne drive rasjonelt. For eksempel har søkerbruket 1000 dekar, mens nabobruket har 100 dekar. Det søkes om å fradele 100 dekar. Arealet vil da for søkerbruket fortsatt være stort nok, og nabobruket får nå mulighet til å drive rasjonelt, selvsagt avhengig av aktuell driftsmåte. Med dette eksempelet er arealressursene like godt vernet hos ny eier. Det må riktignok antas at søknad om slik fradeling også ville blitt imøtekommet før lovendringen i 2013.

Begrepet vern av arealressursene omfatter også bygninger.⁷⁶ Når det gjelder fradeling av kårhus eller seterhus, må også dette kunne tillates når fradeling styrker nabobruket minst like mye som det svekker søkerbruket. Annerledes stiller det seg dersom fradeling svekker søkerbruket, og kårhuset eller seterhuset nå skal brukes til boligformål eller fritidsformål atskilt fra landbruket.

7.2.2.4.2 ”driftsmessig god løsning”

Det skal legges vekt på om deling fører til en driftsmessig god løsning.

Formuleringen ”driftsmessig god løsning” i tredje ledd annet punktum er hentet fra formålsparagrafen i jordloven § 1.⁷⁷ Det å sørge for driftsmessig gode løsninger må sees i sammenheng med målet om å skape et levedyktig landbruk. Hvilke løsninger som er driftsmessige gode må vurderes ut fra flere forhold. Deriblant arronderingsmessige forhold som avstand fra tunet, eller hvordan grensene er trukket.⁷⁸ Videre om eiendommen består av flere teiger, og i så fall hvor lang avstand det er mellom dem. Samt om det er samsvar mellom eiendoms- og bruksstrukturen.⁷⁹ Når gårdbrukeren er eier i stedet for leier, kan han med større trygghet foreta ønskelige investeringer i hus, maskiner eller redskap.

⁷⁶ Se Prop. 127 L (2012-2013) side 32.

⁷⁷ Se jordlova § 1 annet ledd i.f.

⁷⁸ Se Rundskriv M-1/2013 side 19, samt Rundskriv M-2/2009 punkt 8.2.5.

⁷⁹ Dersom det er stor avstand mellom leiejorda og bruket som nå vil kjøpe jorda som tilleggsgjord, kan det tenkes at fradeling ikke er en driftsmessig god løsning.

Det er tilstrekkelig at løsningen er ”god”, jf. ordlyden. Det må derfor antas at vurderingen ikke nødvendigvis må knyttes til hvilken løsning som driftsmessig er best. Vurderingen må gjøres konkret, ut fra hva som er påregnelig drift, og i et langsiktig perspektiv.⁸⁰

En driftsmessig god løsning er ved fradeling av kårhus eller seterhus å bli kvitt et tyngende vedlikehold. I tidligere tider var det på et gårdsbruk ofte mye arbeidskraft og samtidig mye kompetanse på vedlikehold av bygninger. I dag er mange bønder avhengige av å leie inn kostbar arbeidskraft, og materialene er også relativt sett mye dyrere i dag. Samtidig er situasjonen ofte at kårhuset står tomt, fordi forrige generasjon har flyttet i leilighet annet sted eller fordi den yngre generasjon har flyttet til mer sentrale strøk. Det bor i dag langt færre mennesker på gårdene, slik at det veldig ofte er nok med en bolig. Vi har nå eksempler på⁸¹ at søknad om bygging av kårhus avslås med den begrunnelse at det ikke er behov for to boliger på gårdsbruket, og at kommunen frykter at det i fremtiden på samme bruk vil komme søknad om fradeling av kårhuset.

Når det gjelder setrene, er det ofte helt slutt på setring, eller det er bygget bilvei til seteren slik at bonden kan dagpendle. For svært mange gårdsbruk er derfor kårbolig og seterhus unødvendig for driften og dessuten en utgiftspost. Dersom man tenker seg at bonden både blir kvitt utgiftsposten og samtidig får inn frisk kapital ved salg, må dette være en driftsmessig god løsning. Særlig ved generasjonsskifte er det stort behov for å modernisere driften. De gamle synes det har vært greit nok å drive med for eksempel 14 melkekyr i et fjøs bygget for førti år siden, mens de unge ikke kan tenke seg en slik drift. De vil eventuelt drive stort, gjerne i samdrift med naboer. Til dette kreves gjerne litt egenkapital.

⁸⁰ Jf. Rundskriv M-1/2013 side 19.

⁸¹ Se for eksempel vedtak av Sørums kommunestyre av 17. juni 2013, saksnummer 13/01655-3.

I noen tilfeller kan kårboligen eller seterhuset leies ut for en ikke ubetydelig sum, og i så fall vil dette være et argument mot fradeling. Særlig dersom husene er i god stand og derfor krever lite vedlikehold i årene som kommer.

Et problem kan være at salgssummen for kårhuset eller seterhuset vil kunne bli investert eller brukt andre steder enn på gårdsbruket. Det vil nok være lettere å få samtykke til fradeling dersom søkeren har helt konkrete planer for investering i nytt fjøs, grøfting eller lignende. Eventuelt kan kommunen her sette vilkår for tillatelsen.⁸²

Et annet problem kan være at fradeling av kårboliger bidrar til å etablere et boligområde som kan bli en driftsmessig ulempe for landbruket.

7.2.2.4.3 "driftsmessige ulemper"

Det skal vurderes om deling kan føre til driftsmessige ulemper. Dette begrepet speiler det forrige kriteriet "driftsmessig god løsning". Vurderingen skal skje konkret knyttet til den aktuelle eiendom som deles, samt eventuelle ulemper for andre landbrukseiendommer i området.

Momenter som kan knyttes til vurderingen er blant annet om deling kan føre til dårlig arrondering av jorda. Ved fradeling av kårhus eller seterhus er det særlig aktuelt å vurdere tråkk og slitasje på jordbruksareal, forstyrrelser av dyr på beite, samt hvorvidt adkomsten til jordbruksareal blir vanskeligere som følge av økt trafikk. Med dagens strenge krav til sikkerhet i landbruket, må også vurderes hvorvidt flere personer på gårdsbruket eller seteren kan representere en ulempe for driften. I landbruket i dag brukes både maskiner og sprøytemidler hvor gårdbrukeren må legge stor vekt på helse- miljø og sikkerhet.

⁸² Se mer om forvaltningens adgang til å stille vilkår i oppgavens kapittel 7, punkt 7.3.

7.2.2.4.4 "miljømessige ulemper"

Vurderingen av om deling kan føre til miljømessige ulemper tar sikte på å fange opp andre interesser enn de rent landbruksmessige. Eventuelle konflikter mellom landbruket og andre interesser må vurderes. Vurderingen knytter seg derfor ikke til selve driften av eiendommen som skal deles, eller driften av andre eiendommer i området, men samspillet med miljøinteressene i tilknytning til en eventuell deling.

Her er det rom for å ta i betraktning både direkte ulemper for bruket eller naboeiendommer, samt mer indirekte ulemper for landbruket eller miljøet rundt. Slike ulemper kan gjelde alt fra lukt, støv og støy til kloakkinfiltrering.⁸³

Ved fradeling av kårhus eller seterhus vil det ofte være spørsmål om de nye beboerne i fremtiden vil kunne klage på lukt eller bråk. På den ene siden kan man si at en familie som velger å bosette seg inntil et gårdsbruk eller feriere i en setergrend, på forhånd har frasagt seg retten til å klage på støy eller lukt. Dette argumentet vil imidlertid svekkes etter hvert som tiden går.

Både drifts- og miljømessige ulemper vil normalt ha større tyngde når det gjelder fradeling av kårhus enn når det gjelder fradeling av seterhus. Dette har sin årsak i at hytteeiendommer normalt blir mindre brukt enn boligeiendommer. Imidlertid har en sett eksempler hvor hytteeiere klager over at sauer er for nærgående. Sauene går inn på terrassen eller trammen og legger igjen sauelort. Kanskje begynner de også å breke for tidlig om morgenen. Fra eieren av det tidligere seterhuset kommer det nå krav om at han må ha lov til å gjerde inn sin fritidseiendom. Dette har han kanskje ikke anledning til i henhold til kontrakten. Her som ellers vil spørsmålet om det skal gis delingstillatelse avhenge av en konkret vurdering.

⁸³ Se Rundskriv M-34/1995 side 21.

7.2.2.4.5 ”andre omsyn”

I vurderingen av om delingssamtykke skal gis, kan også andre hensyn tillegges vekt jf. tredje ledd tredje punktum. Dette følger som nevnt også av formuleringen ”mellom anna” etter tredje ledd annet punktum. Forutsetningen er at hensynene faller inn under jordlovens formål, jf. tredje ledd tredje punktum.

Hensynet til kulturlandskapet er det eneste hensyn som nevnes i forarbeidene.⁸⁴ At en skal verne om kulturlandskapet som grunnlag for liv, helse og trivsel fremgår av formålet i jordloven § 1 tredje ledd. Tradisjonelt har dette hensynet søkt å ivareta landskapsbildet, mangfoldet i naturen, og kulturhistoriske verdier.⁸⁵ Det kan for eksempel være å hindre tap av kulturminner, samt hindre skader på kulturmark.⁸⁶

Seterhus vil ofte være en verdifull del av kulturlandskapet, og fradeling kan i noen tilfelle begrunnes med at en da kan få en ny eier som har overskudd til å ta vare på huset. Kanskje på det vilkår⁸⁷ at det ytre særpreget skal ivaretas, selv om også plan- og bygningsloven inneholder bestemmelser som kan ivareta de samme hensyn. Hva gjelder kårhus av kulturhistorisk verdi, kan de samme hensyn gjøre seg gjeldende.

Virkeligheten er mangfoldig og det kan selvfølgelig forekomme andre relevante hensyn enn de som her er nevnt.

7.2.3 Bosettingshensynet – fjerde ledd

Nytt av året (2013) er at samtykke til deling kan gis dersom deling vil ivareta hensynet til bosetting i området, jf. jordloven § 12 fjerde ledd. Dette gjelder selv om det ikke ligger til

⁸⁴ Se Prop. 127 L (2012-2013) side 34.

⁸⁵ Se Normann (1996) side 14.

⁸⁶ Jf. Rundskriv M-1/2013 side 20.

⁸⁷ Se mer om adgangen til å stille vilkår i oppgavens punkt 7.3.

rette for å gi samtykke til deling etter vilkårene i tredje ledd. Ordlyden er som følger: ”sjølv om det etter tredje ledd ikkje ligg til rette for å gi samtykke til deling, kan samtykke givast dersom deling vil vareta omsynet til busetjinga i området”.

Bosettingshensynet ble som ett av to temaer vurdert av næringskomiteen i Innst.O.nr. 90 (2008-2009). Det var et uttrykt ønske at hensynet til bosetting i enkelte tilfeller kunne tale for flere dispensasjoner fra delingsforbudet. Dette for å øke bosettingen i distriktene.⁸⁸

Lovens nye fjerde ledd åpner altså for at en kan gå betydelig lengre i å tillate fradeling til boligformål enn tidligere. Formuleringen ”dersom deling vil ivareta omsynet til busetjinga i området” innebærer blant annet at kommunen plikter å ta stilling til om hensynet til bosetting gjør seg gjeldende i det området hvor kårhuset eller seterhuset ligger.

Lovgiver har oppfordret kommunene til på forånd å definere i hvilke områder bosettingshensynet gjør seg gjeldende og hvorfor det er aktuelt. Det kan for eksempel skje i plan-sammenheng.⁸⁹ Med en slik definering på plass i kommuneplanens arealdel, vil det være langt enklere å ta stilling til den enkelte søknad.

Fradeling etter fjerde ledd kan gjelde areal med og uten bolighus. Fradelingen kan gjelde større og mindre tomter. Regelen er ment å gjelde bosetting ikke bare på søkereiendommen, men bosettingen i bygda eller et nærmere definert område, jf. ordlyden ”busetjinga i området”.⁹⁰

Bosettingshensynet kan ha stor betydning ved søknad om fradeling av kårhus eller seterhus. Spesielt ved fradeling med liten tomt, mens fradeling med større tomt vil kunne komme i konflikt med jordvernet, se jordloven § 9. Departementet uttaler at en liberalisering av de-

⁸⁸ Se Innst 362 L (2012-2013) side 2.

⁸⁹ Jf. Rundskriv M-1/2013 side 21.

⁹⁰ Se også Rundskriv M-1/2013 side 21.

lingsbetingelsene ikke er ensbetydende med en liberalisering av vilkårene for omdisponering av dyrket eller dyrkbar jord.

Det pekes også på at fradeling av romslige tomter kan føre til driftsmessige ulemper for landbruket. Departementet tilføyer likevel at der bosettingsutfordringene er store må det legges til rette for at kommunen kan gi samtykke til fradeling.⁹¹ Med lovens nye fjerde ledd er det nå lagt til rette for slikt samtykke.

Et argument for å tillate fradeling etter fjerde ledd kan være å utnytte den bygningsmassen som ønskes fradelt, og som på lang sikt er unødvendig for driften av jordbrukseiendommen. Ressursene i bygningene blir brukt, samtidig som det er positivt for bosettingen.

Hensynet til bosetting kunne også før lovendringen tillegges vekt, men da under vilkåret ”samfunnsmessige forhold” etter tidligere tredje ledd. Lovendringen gjør det nå enklere å legge avgjørende vekt på bosettingshensynet. Dette hensyn kan nå alene gi grunnlag for å tillate fradeling, uavhengig av vilkårene i tredje ledd.

7.2.3.1 Grisgrendte strøk

I grisgrendte strøk er problemet gjerne at det er for lite folk i forhold til infrastrukturen. Folketallet har sunket, eller det er i ferd med å synke. Kanskje trues skolen med nedleggelse, og kommunen har kapasitet til å administrere flere innbyggere.

Departementet er av den oppfatning at i de områder der bosettingsutfordringene er store, bør fradeling kunne skje selv om dette vil kunne føre til drifts- og miljømessige ulemper for landbruket.⁹²

⁹¹ Se Prop. 127 L (2012-2013) side 37.

⁹² Se Prop. 127 L (2012-2013) side 37.

Fradeling av kårhus vil kunne øke bosettingen i bygda. Et kårhus kan være en langt rimeligere bolig enn et nybygg. De som flytter til bygdene gjør dette ofte nettopp fordi prisnivået er betydelig lavere enn i pressområder. Selvsagt kan den nye familien leie i stedet for å eie, men i Norge synes fortsatt å gjelde som det står i gamle Håvamål: ”eige bu er best”.

Videre er det et spørsmål om også fradeling av seterhus vil kunne møte bosettingshensynet. Seterhus som fradeles blir hytter, dermed øker aktiviteten i bygda. Det blir både økt handel og ikke minst økt behov for håndverkere. I mange bygder er situasjonen i dag at markedet for håndverkertjenester er så lite at det ikke finnes slike bedrifter. Innbyggerne må dermed engasjere firmaer som kanskje holder til mange mil unna. Dette er dyrt og tungvint. Med økt hytteaktivitet blir det et marked for lokale håndverkere. Indirekte styrker derfor fradeling av seterhus bosettingen i grise- og grøntstrøk.

7.2.3.2 Pressområder

Hensynet til bosetting kan ikke tillegges avgjørende vekt i alle tilfeller. Selv om en kommune skulle ønske flere boligtomter i et pressområde, vil ikke dette være grunnlag alene for å tillate fradeling etter fjerde ledd.⁹³ Det antas at bosettingshensynet i fjerde ledd av lovgiver ikke er tenkt brukt i pressområder.⁹⁴ Imidlertid kan en tenke seg at en kommune fristes til å bruke fjerde ledd dersom kommunen ligger i forkant med utbygging av infrastruktur. Da kan det argumenteres med at fradeling av kårhus er en rimelig og fornuftig måte å utnytte ressursene på.

Normalt må imidlertid en kommune i pressområder gå veien om reguleringsplaner. En reguleringsplan utarbeides og bekostes vanligvis i dag av en privat utbygger. Når kommunen har vedtatt en reguleringsplan som legger ut kårhuset til boligformål, går denne planen foran jordloven § 12.

⁹³ Se Rundskriv M-1/2013 side 21.

⁹⁴ Se Rundskriv M-1/2013 side 21.

7.3 Delingstillatelse på vilkår

Jordloven § 12 femte ledd sier at forvaltningen (som sedvanlig) kan gi samtykke til deling på visse vilkår. Det er selvsagt en forutsetning at vilkårene er nødvendige av hensyn til de formål som jordloven skal fremme.⁹⁵ Vilårene må med andre ord falle innenfor formålsangivelsen etter jordloven § 1.

Vilkårene må holde seg innenfor rammene som følger av den alminnelige vilkårlæren. Det vil blant annet bety at vilkåret må ha en saklig sammenheng med delingstillatelsen, samt at vilkåret ikke er uforholdsmessig tyngende sett i forhold til det som skal oppnås.

Imidlertid er femte ledd formulert slik at det bare er ”nødvendige” vilkår som kan settes. Ikke alle saklige vilkår er nødvendige. Dersom en skal ta femte ledd på ordet, har lovgiver her redusert forvaltningens adgang til å stille vilkår.

Et praktisk viktig tilfelle er såkalt slakting av gårdsbruk. Normalt tillates at bonden fradeler tunet og i første omgang beholder dette, på det vilkår at han selger jord og skog til naboer. Vilkåret er lovlig, og man oppnår å styrke nabobrukene. Dette er en såkalt rasjonalisering i landbruket. Problemet oppstår dersom naboene ikke er villige til å betale markedspris, og kommunen setter som vilkår at salg skjer til en lavere pris. Her kan søkeren sannsynligvis med god grunn innge en klage på vedtaket.

7.4 Flere bruksnummer

Etter sjette ledd gjelder delingsforbudet uten hensyn til om eiendommen består av flere ”registernemningar” (bruksnummer). Dette gjelder når eiendommen, eller en ideell del av eiendommen, er på samme eierhånd og det etter departementets skjønn må regnes som en driftsenhet. Det betyr at det kreves samtykke til fradeling selv om eiendommen består av

⁹⁵ Jf. ordlyden i jordlova § 12 femte ledd.

flere gårds- og/eller bruksnummer, når disse eies av en og samme person og anses som en driftsenhet i jordlovens forstand.

Annerledes dersom det tenkes et tilfelle hvor Ola overtar et gårdsbruk nede i bygda og gifter seg med Kari som har overtatt et gårdsbruk en mil lenger oppe i bygda. Ola og Kari flytter inn i det fineste våningshuset, og kvitter seg med den eldste traktoren og de eldste redskapene. Deretter driver de eiendommene i fellesskap i for eksempel 25 år ved at de bruker samme maskiner og redskap på begge gårdsbrukene. De leverer også bare en næringsoppgave. Gårdsbrukene er noenlunde jevnstore. Ola og Kari har to barn som overtar hver sin gård. Siden gårdene fortsatt er to driftsenheter, trenger de ikke å søke om tillatelse til deling etter jordloven § 12.

7.5 Tvangssalg eller offentlig jordskifte

Det følger av jordloven § 12 sjuende ledd at samtykke til fradeling ikke er nødvendig ved tvangssalg eller ved offentlig jordskifte. Det samme gjelder ved deling i forbindelse med ekspropriasjon. For tvangssalg innebærer dette at et bruksnummer av driftsenheten som er pantsatt separat, kan bli delt fra enheten. Dersom en eiendom blir delt som følge av offentlig jordskifte er det antatt at jordskifterettene vil ivareta jordlovens formål, og det er derfor ansett som unødvendig med samtykke etter jordloven. Ved ekspropriasjon har samfunnet vurdert de samfunnsmessige interesser i forbindelse med søknad om ekspropriasjonstillatelse.

7.6 Foreldelse

Dersom deling ikke er rekvirert innen tre år etter at samtykke til deling er gitt, faller delingssamtykket bort, jf. § 12 åttende ledd.

8 Annen lovregulering

8.1 Finnmarksloven

Finnmarksloven av 17. juni 2005 gjelder for fast eiendom og vassdrag med naturressurser i mesteparten av Finnmark fylke, jf. finnmarksloven § 2. Finnmarkseiendommen (FeFo) er et eget rettssubjekt som skal forvalte grunn og naturressurser, jf. § 6. Finnmarkseiendommen består av 95 % av Finnmark fylkes areal.⁹⁶ Dette areal ble før 1. Juni 2006 forvaltet av Statskog SF.

Det synes å være enighet om at jordloven § 12 ikke gjelder for Finnmarkseiendommen.⁹⁷ Dette fordi Finnmarkseiendommen er så stor⁹⁸ (større enn Danmark), at det ikke er naturlig å anse denne som en eiendom eller driftsenhet i jordlovens forstand.

Per januar 2012 var det 344 aktive gårdsbruk i Finnmark fylke. I 1969 var det 3040 aktive gårdsbruk i fylket - en nedgang på 88 %.⁹⁹ De fleste gårdsbrukene ligger i Tana, Alta og Sør-Varanger.

Fradeling av kårhus og seterhus innenfor Finnmarkseiendommen reguleres av finnmarksloven § 10. Bestemmelsen inneholder regler om endret bruk og avhendelse av fast eiendom. Bestemmelsen regulerer først og fremst saksbehandlingen. Den sier lite eller ingenting om hva som skal legges til grunn ved søknad om fradeling, bortsett fra at man skal ivareta alle kryssende interesser, jf. første ledd.

Finnmarkseiendommen (FeFo) har i styresak 07/2009 vedtatt retningslinjer¹⁰⁰ som på mange måter tar opp i seg intensjonene i den gamle § 12 i jordloven. Det synes derfor ikke

⁹⁶ Jf. Ot.prp. nr 53 (2002-2003) punkt 2.4.3.

⁹⁷ Se Rundskriv M-1/2013 side 15 og Aulstad (2008) side 232.

⁹⁸ Finnmarkseiendommen har et areal på 46 000 kvadratkilometer.

⁹⁹ Tall fra NRK (2012).

lettere å få fradelt seterhus eller kårhus i Finnmarkseiendommen, sammenlignet med fradeling etter jordloven § 12. Det sies i retningslinjene blant annet at alle festekontrakter skal følge gårdsbruket ved salg av dette.

I tråd med samfunnets ønske om at brukere av jorda også helst er eiere, har mange gårdsbrukere i Finnmark i årenes løp gått over fra å være festere under Statskog/FeFo, til å være selveiere. Dermed går disse gårdsbrukene ut av Finnmarkseiendommen, slik at søknader om fradeling av kårhus eller seterhus på disse brukene behandles etter jordloven § 12. Ofte er situasjonen i dag at bonden eier tunet og innmarka, mens han har festekontrakt på utmark.

Seterhus i Finnmarkseiendommen er ofte husvære for ren gjeting, slik at seterhuset ikke er tilknyttet et seterfjøs. Isolert kan en derfor tenke seg at det er lettere å få tillatelse til fradeling av seterhuset til fritidshus, fordi huset ikke er tilknyttet en setervoll med andre hus.

Ellers er å bemerke at relativt flere gårdsbruk i Finnmark enn ellers i Norge er fraflyttet og/eller bortleid. Særlig gjelder dette de bruk som fortsatt ligger i Finnmarkseiendommen. Dermed kan det antas at her vil det bli enda mer aktuelt å fradele seterhus og kårhus. I stedet for at husene står tomme og til forfall, må det være bedre at de tas i bruk til fritidsformål eller boligformål. På den annen side er brukene gjennomgående meget små, og mange vil da ofte mangle et kårhus (bolighus nummer 2).

Dersom Finnmarkseiendommen innvilger en søknad om fradeling av seterhus eller kårhus, vil søknaden deretter (på vanlig måte) behandles av kommunen etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven. FeFo uttaler i sine retningslinjer at de er opptatt av å bidra til at produktive landbruksarealer sikres,¹⁰¹ og ønsker at dette skjer gjennom kommuneplanens arealdel. FeFo selv er også bundet av de begrensninger som følger av kommunale arealplaner. Der-

¹⁰⁰ Retningslinjer utgitt av Finnmarkseiendommen (2009).

¹⁰¹ Retningslinjer utgitt av Finnmarkseiendommen (2009).

som FeFo ønsker å fradele, må det søkes kommunen etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven.¹⁰²

8.2 Fjellogen

Anslagsvis 4000 seterhus ligger i statsallmenning.¹⁰³ Dertil et lite antall kårhus. Det synes å være enighet om at fradeling av disse husene faller utenfor anvendelsesområdet til jordloven § 12. Begrunnelsen er som for Finnmarkseiendommen, at en statsallmenning ikke er en eiendom eller driftsenhet i jordlovens forstand.¹⁰⁴

Fradeling av seterhus og kårhus i statsallmenning reguleres av lov om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova) av 6. juni 1975 nr. 31. Samt den såkalte seterforskriften¹⁰⁵ gitt med hjemmel i fjelloven § 38.

Utgangspunktet i fjelloven § 13 er at statsallmenningsgrunn som hus står på, ikke kan avhendes, jf. første ledd. Dette er lovens hovedregel. Det må skilles mellom avhending (vanligvis salg) og bortfeste. Fjellogen § 12 viser indirekte at bortfeste er akseptert og ikke uvanlig, jf. tredje ledd. Det samme fremgår av seterforskriften §§ 16-18. Fradeling av seterhus eller kårhus skjer ikke sjelden ved at selve bygningskroppen selges, samtidig som en festekontrakt opprettes eller overdras. Her skjer ingen avhending av statsallmenningsgrunn.

Ved fradeling av seterhus eller kårhus er det derfor tale om en fradeling fra gårdsbruket i form av en punktfestekontrakt med statsallmenningen, jf. seterforskriften § 16 og § 17.

Det bemerkes at det her ikke er snakk om overføring av seterretten (rett til å få utvist seter), men overføring av eiendomsretten til hus kombinert med en punktfestekontrakt på den

¹⁰² Se Ot.prp. nr. 53 (2002-2003) punkt 3.2.3.

¹⁰³ Tall fra regionssjef i Statskog, Libach (2013).

¹⁰⁴ Jf. Rundskriv M-1/2013 side 15 og Aulstad (2008) side 232.

¹⁰⁵ FOR 1984-22-06 nr. 1302. Forskrift om seter og tilleggsjord m.m i statsallmenning.

grunn som huset beslaglegger.¹⁰⁶ Seterretten, rett til å få utvist seter, er en rett gårdsbruket har i kraft av en bruksrett i allmenningen. Se regler om dette i fjelloven § 18. Denne retten vil verken kunne selges eller overføres til annen eiendom.

En ledesnor ved tolking av fjelloven er at det er bruken fra gammelt av som begrunner seterretten, men også begrenser denne. Når det de siste 20 år ikke har vært setring på setrene, er det strengt tatt ikke noe juridisk grunnlag for fortsatt bruk av seterhusene, se fjelloven § 22 første ledd nummer 2 og fjelloven § 2.

8.2.1 Fradeling av seterhus med setring som formål

Seterhusene kan overføres til en annen gårdbruker som har seterrett i den samme statsallmenningen, se fjelloven § 20 første ledd. Seter i statsallmenning kan også overføres til annen gårdbruker i bygda, selv om han per i dag ikke har beiterett i statsallmenningen, se fjelloven § 21 første ledd. Forutsetningen er at ingen av de andre beiterettshaverne ønsker å overta seteren, at den nye eieren har behov for setring, og at fjellstyret samtykker, se § 21 første ledd.

8.2.2 Fradeling av seterhus til fritidsformål

Det er neppe kurant å selge seterhus til en som ikke er gårdbruker, eller en gårdbruker som ikke har behov for seterhusene i næring.

Situasjonen kan være at en potensiell selger ikke lenger har råd til å vedlikeholde en gammel og bevaringsverdig seter, mens kulturminnemyndighetene gjerne ser at seterhusene blir tatt vare på. Da kan bruk til fritidsformål være den eneste måten å ivareta husene på. Fjel-

¹⁰⁶ Seterretten er en bruksrett, altså ingen eiendomsrett. Seterhusene legger allikevel beslag på noe av eiendomsretten (grunn disponeringen). En kan fradele bygningene, men ikke fradele/selge grunnen. Rettsgrunnlaget for å ha husene stående er punkt feste.

loven er taus om slike tilfeller. Seterforskriften¹⁰⁷ § 18 har følgende ordlyd: ”om seterbrukeren overdreg seterhus til fritidsformål, må han overdra alle husa utan å halde noko attende.” Jeg tolker forskriften § 18 slik at denne knytter seg til forskriften § 16 b. Seterbrukeren søker Statskog om feste av tomt for seterhusene til fritidsformål. En slik situasjon kan oppstå dersom den tidligere brukeren sitter på et gårdsbruk nede i bygda hvor jorda er nedbygd eller solgt til naboen i rasjonaliseringsøyemed. Han sitter da igjen med et gårdstun i bygda, samt en seter i allmenningen som han ikke lenger har bruk for i næring, jf. seterforskriften § 16 første ledd første punktum. Med velvilje fra Statskog kan det da opprettes en punktfestetkontrakt etter forskriften § 17. Denne kontrakten skal omfatte alle husene på setervollen, men festet gjelder ikke selve vollen, kun den grunn som husene står på.

Poenget med forskriften § 18 er at når seterhusene overdras på et senere tidspunkt til ny eier, må alle husene følge med i overdragelsen. Rundskriv M-4/2009¹⁰⁸ sier ikke noe om formålet med forskriften § 18. En mulig begrunnelse for innholdet i forskriften § 18 er å holde antall hytteeiere på et lavest mulig nivå, eventuelt at man ønsker å bevare det landskapsmessige uttrykk ved å holde seterbebyggelsen mest mulig uberørt.

Et meget praktisk tilfelle er hvor seteren i et sammenhengende tidsrom av 20 år ikke har vært i bruk som seter, jf. fjelloven § 22 første ledd nr. 2. Seterretten faller da bort, selv om gårdsbruket nede i bygda fortsatt er i drift. Dette er nok situasjonen for mange setre i statsallmenning, uten at dette i praksis synes å ha fått konsekvenser. Etter forskriften § 12 skal fjellstyret fatte vedtak om at retten til seteren er ”fallen i det fri”. Dersom fjellstyret ikke viser ut seteren til annen gårdbruker med behov, kan fjellstyret kreve seteren fjernet etter at kulturminnemyndigheten har uttalt seg. Eller fjellstyret kan etter § 13 gi den gamle eieren en personlig rett til bruk av seteren i inntil ti år. Seterforskriften § 16 får her ikke anvendelse, fordi denne etter ordlyden i første ledd bare gjelder hvor gårdsbruket er nedlagt eller nedbygd. Forskriften § 16 første ledd bokstav b bør kunne anvendes analogisk, særlig der-

¹⁰⁷ FOR 1984-22-06 nr. 1302 § 18.

¹⁰⁸ Rundskriv M-4/2009 om forskrift om seter og tilleggsgjord m.m i statsallmenningane.

som kulturminnemyndighetene gir sin tilslutning til dette fordi man er opptatt av bevaring av gamle seterhus.

Ellers kan man tenke seg et praktisk tilfelle hvor gårdbrukeren straks han ikke lenger har bruk for seteren i næring, men før det er gått 20 år, skriver til fjellstyret og tilbyr seg straks å oppgi seteren eller overføre denne til en annen gårdbruker. Dette mot at han får en feste-kontrakt på seterhusene til fritidsformål, og at denne festekontrakten ikke er begrenset til festeren personlig. Det rettslige grunnlaget for et slikt eventuelt vedtak av fjellstyret måtte vel være analogisk anvendelse av forskriften § 16 første ledd bokstav b.

Ved oppretting av festekontrakt opprettes en ny eiendom i grunnboka, og saken må derfor behandles av kommunen etter plan- og bygningsloven og matrikkellova. Dette kan selvsagt være et hinder for fradeling. En seter vil normalt ligge i et LNF område,¹⁰⁹ se plan- og bygningsloven § 11-7 første ledd nummer 5. Dermed strider opprettelse av en hytteeiendom mot formålet i gjeldende kommuneplan. Det kreves derfor dispensasjon fra kommunens side, jf. plan- og bygningsloven § 19-1.

Noen ganger ligger seteren i et LNFR-område.¹¹⁰ Da har reindriftsnæringen rett til å uttale seg før kommunen gir eventuell dispensasjon. Reindriftsnæringen er som regel negativ til opprettelse av fritidstomter der hvor det er reinbeite av betydning. Denne næringen ønsker minst mulig ferdsel av mennesker, hunder og motoriserte kjøretøy i sine beiteområder, spesielt hvis dette også er kalvingsområder.

Ut fra ordlyden i fjelloven med tilhørende forskrift synes det vanskeligere å fradele seterhus etter fjelloven, enn der fradeling reguleres av jordloven § 12. Dette kan henge sammen

¹⁰⁹ Dette er områder som i kommuneplanens arealdel er definert som landbruks-, natur-, og friluftsområder (LNF), jf. plan- og bygningsloven § 11-7 første ledd nr. 5.

¹¹⁰ Dette er områder som i kommuneplanens arealdel er definert som landbruks-, natur-, og friluftsområder samt reindrift (LNFR), jf. plan- og bygningsloven § 11-7 første ledd nr. 5.

med at en statsallmenning ofte er et høyfjellsområde hvor samfunnet ønsker å begrense bebyggelse og motorisert aktivitet.

8.2.3 Fradeling av kårhus

Det er ikke mange kårhus som ligger i statsallmenning. Der hvor disse søkes fradelt, er utgangspunktet i fjelloven § 13 at statsallmenningsgrunn til vanlig ikke kan avhendes.

I tidligere tider var det en del såkalte leilendinger i statsallmenningene. Disse leilendingene festet gårdsbruket av staten. I årenes løp er de fleste blitt selveiere, i tråd med samfunnets uttalte politikk. Disse gårdbrukerne er kanskje ikke blitt eiere av all utmark, men gårdstunet og innmarka er de blitt eiere av. Dermed er de også blitt eiere av eventuelle kårhus, og fradeling reguleres da ikke lenger av fjelloven, men av jordloven § 12. I de få tilfelle hvor gårdbrukeren ikke er blitt selveier, må det antas i tråd med fjelloven § 13 at fjellstyret vil være negative til en søknad om fradeling av kårhus. I alle fall hvis tunet ligger i eller ved et høyfjellsområde. Noen få statsallmenninger ligger meget lavt og sentralt, for eksempel i kommunene Gjerdrum og Ullensaker, og da kan det vel tenkes en mer positiv holdning fra fjellstyret.

8.3 Bygdeallmenningsloven

Fradeling av areal med påstående seterhus i bygdeallmenning reguleres av lov om bygdeallmenninger av 19. juni 1992 nr. 59. Bygdeallmenning er et utmarksområde hvor eiendomsretten tilligger minst halvparten av de gårdsbruk som fra gammelt har hatt bruksrett i samme område, se bygdeallmenningsloven § 1-1 første ledd.

Det synes å være enighet om at fradeling av hus i bygdeallmenning faller utenfor anvendelsesområdet til jordloven § 12. Begrunnelsen er som for Finnmarkseiendommen og stats-

allmenningene, at slik grunn ikke er en "eiendom" slik eiendomsbegrepet er ment å anvendes i jordloven § 12.¹¹¹

Det følger av § 1-2 første ledd at allmenningsgrunnen ikke kan selges eller festes bort. Videre følger av § 2-3 at bruksrett i allmenningen ikke kan skilles fra gårdsbruket nede i bygda som innehar allmenningsretten.

Bygdeallmenningsloven § 6-8 annet ledd åpner allikevel for avhending av seterhus til fritidsformål, under forutsetning av samtykke fra allmenningsstyret. Ved salg til fritidsformål er det en betingelse at det opprettes festekontrakt med allmenningen, jf. § 6-8 annet ledd annet punktum.

I festekontrakten kan det være aktuelt å sette strengere vilkår når seterhuset nå skal brukes til fritidsformål. Et eksempel er at kjøper må nøye seg med et punktfeste, selv om forrige eier (den bruksberettigede) disponerte et ikke ubetydelig tomteareal rundt bebyggelsen (setervollen). Departementet har i forarbeidene¹¹² forutsatt at allmenningsstyrene fører en restriktiv praksis i slike tilfeller. Som hovedregel bør bare gis punktfeste, med mindre pleie av kulturlandskapet tilsier noe annet. Man ønsker i sistnevnte tilfelle at den nye eieren skal ta vare på hele setervollen i sin opprinnelige form.¹¹³

I det hele synes de relevante bestemmelser i bygdeallmenningsloven å være en tilnærmet blåkopi av bestemmelsene i fjelloven med tilhørende seterforskrift.¹¹⁴ Imidlertid må en kanskje kunne forvente en litt mer liberal praksis i bygdeallmenningene, i det vi nå normalt ikke er oppe i høyfjellet.

¹¹¹ Jf. Rundskriv M-1/2013 side 15.

¹¹² Jf. Ot.prp. nr 37 (1991-1992) kapittel 4, punkt 4.6 under § 6-9.

¹¹³ Jf. Ot.prp. nr 37 (1991-1992) kapittel 4, punkt 4.6 under § 6-9.

¹¹⁴ Det fremkommer blant annet i NOU 1985: 32 side 64 at bygdeallmenningsreglene "i atskillig utstrekning" er utformet etter reglene i fjelloven.

Bygdeallmenningsloven § 6-9 regulerer overføring av seterretten, mens § 6-8 annet ledd åpner for fradeling av seterhus til fritidsbruk. Salg av seterhus til fritidsformål kan kun finne sted med samtykke fra allmenningsstyret, jf. annet ledd første punktum. Det er en betingelse at det opprettes festekontrakt med allmenningen, jf. § 6-8 annet ledd.

Den bruksberettigede vil kun være eier av seterbebyggelsen. Grunnen tilhører allmenningen og kan ikke selges sammen med seterhusene. Seterretten kan i likhet med i statsallmenningen ikke selges eller overføres til annen eiendom, jf. bygdeallmenningslova § 2-3 og fjelloven § 2.

I bygdeallmenning er det normalt ingen kårhus. Dette fordi allmenningen eies av et bygdelag som består av selveiende gårdsbruk. Allmenningen består av utmark og skog, men ikke av gårdsbruk.

8.4 Fjellsameie

Ikke ubetydelige arealer i norske fjell ligger i sameie mellom gårdsbruk. Det er da snakk om et ideelt sameie. Rettsforholdene internt reguleres av lov om sameige (sameigelova) av 18. juni 1965 nr. 6.

I sameieloven § 3 første ledd er bestemt at den enkelte sameier eller gårdbruker har rett til å nytte eiendommen til det den er ”etla” til, det vil si den bruken eller det formålet sameierne praktiserte eller hadde for øye da sameiet oppsto.

En søknad om fradeling av seterhus til fritidsformål vil i utgangspunktet falle utenfor sameiets opprinnelige formål. Loven åpner imidlertid i første ledd for bruk som er i samsvar med ”tida og tilhøva”. Partene i sameiet kan nok tenkes å være sterkt uenige om hva som passer under dagens forhold. Søkeren er avhengig av flertallsvedtak etter sameieloven § 4.

En part som er i mot fritidsbruk, vil kanskje i medhold av § 3 annet ledd begrunne dette med at hyttetraffikk vil være til unødvendig eller urimelig ulempe for hans beitedyr. Eller han begrunner sin motstand med at han hvis søknaden innvilges må ha erstatning for de samme ulemper etter sameieloven § 4 siste ledd.

Dersom søkeren får flertall i sameiet, må han deretter søke kommunen om samtykke etter jordloven § 12.

8.5 Odelsloven

En driftsenhet består ofte av flere gårdsnummer/bruksnummer (matrikkelnummer). Dersom en odelsløser bare har odelsrett til noen av disse, altså bare til deler av driftsenheten, vil han kunne bruke sin rett selv om dette fører til en deling av landbrukseiendommen, se som eksempel avgjørelsen inntatt i Rt. 1998 s. 707.¹¹⁵ Jordloven § 12 må i slike tilfeller vike for odelsloven. Det er imidlertid ikke ofte et kårhus alene eller et seterhus alene har et eget matrikkelnummer, og temaet har derfor ikke så stor interesse for fradeling av kårhus og seterhus.

Et tilfelle kan allikevel være at to tun ligger inntil hverandre. For å bygge kårhus måtte den ene gården for ti år siden kjøpe til (eller makeskifte) en tomt fra det andre tunet. Dermed fikk kårhuset et eget matrikkelnummer. Når eiendommen nå tas på odel, har odelsløseren ikke odelsrett til kårhuset. Dermed oppstår en fradeling som ikke hindres av jordloven § 12.

Den delen av gårdsbruket som ved odelsløsning blir skilt fra hoveddelen, kan selvsagt være en utmarksstrekning med et seterhus, men vi snakker da ikke om fradeling av seterhuset som sådant.

¹¹⁵ Avgjørelsen gjaldt primært tinglysingsdommerens undersøkelsesplikt, mens det ble lagt til grunn som utvilsomt at bruk av odelsretten førte til oppdeling av driftsenheten.

8.6 Tvangsloven

Dersom et gårdsbruk består av flere gårds- og/eller bruksnummer, og et tvangsgrunnlag bare omfatter noen av disse, vil jordloven § 12 ikke være til hinder for tvangssalget selv om salget vil medføre deling av gårdsbruket, jf. § 12 sjuende ledd.

Mange tun grenser til nabobruket. Her kan det ha skjedd at da det skulle bygges kårhus, kjøpte man ett dekar tomt inntil eksisterende tun. Kårhuset med tilhørende tomt fikk da eget bruksnummer. Ved senere pantsetting av gården ble, bevisst eller ubevisst, dette bruksnummeret ikke pantsatt. Ved tvangsauksjon oppstår da en deling av bruket som innebærer en fradeling av kårhuset.

Man kan også tenke seg et gårdsbruk som har beiterett i fjellet, men mangler seter og får kjøpt seter av et annet gårdsbruk. Seteren vil da ofte ha et eget bruksnummer. Ved pantsetting av gårdsbruket glemmer man å pantsette seteren samtidig, eller det er ikke behov for ytterligere pant. Ved tvangsauksjon blir nå gårdbrukeren sittende igjen med seteren. Denne er da atskilt fra gården uten at det kreves samtykke etter jordloven § 12. Seteren kan nå brukes til fritidsformål eller selges med samme formål.

I forarbeidene¹¹⁶ til jordloven av 1995 ble høringsinstansene spurt om det var behov for et forbud mot å pantsette enkelte bruksnummer i en driftsenhet. Det kom inn mange uttalelser om dette, og de fleste uttalte at det var behov for et slikt forbud. Det ble imidlertid ikke vedtatt noe forbud. Her kan man si at hensynet til realkreditten går foran hensynet bak jordloven § 12.

¹¹⁶ Ot.prp. nr 72 (1993-1994) *Om lov om jord (jordlova) m.m.*

9 Forholdet til plan- og bygningsloven

Hele Norges areal er inndelt i kommuner, og alle kommuner skal ha en arealplan som dekker hele kommunen, jf. plan- og bygningsloven § 11-5 første ledd. Dermed er hele landet dekket av kommunale arealplaner, fra fjære til høyeste fjelltopp.

Tilnærmet alle seterhus og kårhus ligger i områder som i kommuneplanen er benevnt LNF og farget grønt. Boligområder og hytteområder er i kommuneplanen fargelagt gult. Ved fradeling av seterhus eller kårhus er det (litt forenklet sagt) derfor snakk om å gå fra grønt til gult i kommunens arealplan. Dette kan gjøres gjennom å endre kommuneplanens areal- del, men det er en langsiktig prosess. Det er dessuten da ofte snakk om litt større arealer, ikke bare enkelttomter.

Fradeling av seterhus til fritidsformål, eller kårhus til boligformål, er opprettelse av ny grunneiendom. Slik opprettelse må skje i samsvar med plan- og bygningsloven § 26-1 og § 20-1 første ledd bokstav m. Uavhengig om den nye eiendommen er basert på full eiendomsrett eller bare punktbeste i mer enn 10 år, vil dette normalt¹¹⁷ være i strid med gjeldende kommuneplan. Det blir da nødvendig å søke dispensasjon etter plan- og bygningsloven kapittel 19.

Ofte skjer behandlingen etter plan- og bygningsloven parallelt med behandling etter jordloven § 12. Det kan se ut som en del kommuner foretrekker å behandle saken etter jordloven § 12 først. Kommunene står fritt til selv å velge i hvilken rekkefølge de vil behandle søknaden om deling og dispensasjon. Det har vært foreslått fra departementets side å lovfeste rekkefølgen i saksbehandling, men etter høring ble dette forslaget forlatt for å gi rom for lokale tilpasninger.¹¹⁸

¹¹⁷ Annerledes ved bruk av plan- og bygningsloven § 11-7 nr. 5 bokstav b.

¹¹⁸ Se Innst. 362 L (2012-2013) side 4.

Et positivt utfall etter jordloven § 12 medfører ikke at det skal gis dispensasjon etter plan- og bygningsloven. På samme måte som et dispensasjonsvedtak etter plan- og bygningsloven § 19-1 ikke nødvendigvis taler for et delingssamtykke etter jordloven § 12.¹¹⁹

Vurderingstemaet når søknaden behandles etter plan- og bygningsloven er beskrevet i lovens § 19-2 annet ledd. Skal søknaden imøtekommes, kan lovens hensyn ikke bli vesentlig tilsidesatt, og fordelene ved å gi dispensasjon må klart overstige ulemperne. Loven sier ikke noe om hvilke fordeler og ulemper som er relevante. Dette må bli en konkret samlet vurdering hvor kommunen står fritt til å bruke alle argumenter som ligger innenfor den meget vidtfavnende formålsparagrafen i plan- og bygningsloven § 1-1.

Hvis ordlyden i plan- og bygningsloven § 19-2 sammenlignes med ordlyden i jordloven § 12, ser vi at vurderingstemaet i § 12 er mer siktet inn på landbruksinteressene. Unntaket er § 12 fjerde ledd hvor hensynet til bosetting er prioritert så sterkt at det kan overstyre de tradisjonelle landbrukspolitiske formål som jordloven skal ivareta.¹²⁰

Etter plan- og bygningsloven § 19-2 første ledd kan kommunen, som vanlig ved forvaltningsvedtak, sette vilkår for innvilgelse av søknaden. Muligheten til å stille vilkår gir kanskje forvaltningen større adgang til å innvilge søknadene og dermed reduseres behovet for eller nødvendigheten av å avslå en søknad. Et eksempel kan være at en søknad om fradeling av seterhus innvilges på det vilkår at fritidshuset ikke blir brukt i reinens kalvingsperiode. En forutsetning for å stille vilkår til et ellers begunstigende vedtak er at vilkåret blant annet ikke er uforholdsmessig tyngende og at det har saklig sammenheng med søknaden.¹²¹

Dersom seterhuset eller kårhuset ligger i et område hvor jordloven § 12 ikke gjelder, må søknaden behandles først eller parallelt i henhold til finnmarksloven, fjelloven eller bygde-

¹¹⁹ Se Innst. 362 L (2012-2013) side 4.

¹²⁰ Se oppgavens kapittel 7, punkt 7.2.3.

¹²¹ Dette følger av den alminnelige læren om myndighetsmisbruk.

allmenningsloven. Alt etter hvorvidt huset ligger på Finnmarkseiendommen, i statsallmenning eller i bygdeallmenning.

10 Forvaltningspraksis

Statens landbruksforvaltning har gjennomført en større undersøkelse¹²² vedrørende jordloven § 12 og den kommunale forvaltningspraksis. Blant annet ble gjennomgått søknader om fradeling av kårbolig avgjort av kommunene i 2007.

Undersøkelsen viste at av de 79 kårboligene som ble søkt fradelt, var det bare 22 boliger som ble ansett nødvendige for den fremtidige gårdsdriften. De færreste søknader ble avslått (6,3 %) og Statens landbruksforvaltning konkluderte med at kommunene la for liten vekt på ulempene ved nærhet til tun og dyrket mark. Av de 12 sakene hvor boligen ikke lå nært tun eller dyrket mark, ble 11 søknader innvilget.

Det er kanskje ikke overraskende at den kommunale saksbehandlingen utsettes for kritikk. Kommunene er ofte små og har ikke spesiell kompetanse på dette juridiske saksområdet, og ikke sjelden behandler kommunen søknaden parallelt etter både jordloven og plan- og bygningsloven. Det er ikke enkelt når samme sak skal vurderes opp mot to forskjellige regelsett, mens argumentene for og i mot fradeling ofte er de samme.

I ovennevnte undersøkelse uttaler Statens landbruksforvaltning at den kommunale saksbehandling ofte er sviktende på den måte at man utelater å vurdere kriterier som i jordloven § 12 er preseptoriske.¹²³ Selv om § 12 nå er endret, viser dette at saksbehandlingen på det kommunale plan lett kan bli mangelfull.

¹²² Undersøkelsen fremkommer i rapport fra Statens landbruksforvaltning (2011).

¹²³ Se rapport fra Statens landbruksforvaltning (2011) side 8-9.

Den kommunale saksbehandling i fradelingssaker har også vært utsatt for kritikk fra Sivilombudsmannen.¹²⁴ Også når en sak en sjelden gang bringes inn for domstolene, synes det ofte ikke vanskelig å finne saksbehandlingsfeil når den enkelte sak sees på med et skarpt og kritisk blikk.

Som et ledd i forberedelse av denne masteroppgave, er innhentet 20 tilfeldig utplukkede saker vedrørende fradeling av kårhus og seterhus. Gjennomgang av denne praksisen synes å bekrefte at saksbehandlingen og kommunens argumentasjon i det enkelte vedtak kan være mangelfull eller tilfeldig. Dette samsvarer med konklusjonene i ovennevnte rapport fra Statens landbruksforvaltning.

På ovennevnte bakgrunn kan en kanskje konkludere med at mange flere avgjørelser kunne vært angrepet på grunn av saksbehandlingsfeil. Men i stedet for en kostbar eller tidkrevende prosess hvor avgjørelsen bringes inn for domstolene eller Sivilombudsmannen, velger nok heller søkeren å avfinne seg med resultatet og kanskje heller søke på nytt om et år eller to.

11 Eventuell opphevelse av jordloven § 12

11.1 Innledning

Særlig etter 2005 har delingsforbudet vært gjenstand for debatt. Landbruks- og matdepartementet sendte 29. juni 2005 på høring et forslag om å oppheve delingsforbudet i jordloven § 12. Stortinget har i de senere år behandlet flere forslag¹²⁵,¹²⁶,¹²⁷ om opphevelse av delingsforbudet. Et flertall i Stortinget har i alle de aktuelle sakene stemt nei til forslaget.

¹²⁴ Se blant annet Sivilombudsmannens årsmelding 2002 side 276 og 2006 side 313.

¹²⁵ Se St.dok. nr. 8:28 (2008-2009).

¹²⁶ Se St.dok. nr. 8:24 S (2010-2011).

¹²⁷ Se St.dok. nr. 8:10 S (2011-2012).

Regjeringens politiske plattform lagt frem 7. oktober 2013 inneholder et forslag om opphevelse av jordloven § 12.¹²⁸

Spørsmålet er hvilke konsekvenser en eventuell opphevelse av delingsbestemmelsen vil ha. Ved opphevelse av § 12 er det ikke slik at man kommer i et lovtomt rom ved fradeling av kårhus og seterhus. Fradeling vil være regulert i de nedenfor nevnte lover.

11.2 Plan- og bygningsloven

Forbud mot deling av landbrukseiendom ble i Norge første gang innført med jordloven av 1955, jf. § 55. Ti år senere ble det innført krav om delingstillatelse også i bygningsloven fra 1965, jf. § 63.¹²⁹ Søknad om å fradele et kårhus eller seterhus krever i dag vanligvis tillatelse både etter jordloven av 1995 og plan- og bygningsloven av 2008.

Ved en eventuell opphevelse av delingsforbudet i jordloven § 12, vil søknad om fradeling av kårhus og seterhus fortsatt måtte vurderes etter plan- og bygningsloven, se § 26-1 jf. § 20-1 første ledd bokstav m. Slik vil kommunen fremdeles ha en kontroll via plan- og bygningsloven. Men det vil nå ikke lenger dreie seg om spesifikt landbrukspolitiske hensyn. Det blir mer fokus på helhetlig arealdisponering, hvor landbruket bare er en del av vurderingen.

11.2.1 Kommuneplan

Selv om § 12 blir opphevet, vil kommuneplanen fortsatt legge sterke føringer på arealdisponeringen. Kommunen plikter til en hver tid å ha en kommuneplan, jf. plan- og bygningsloven § 11-1 første ledd. Denne planen omfatter hele kommunen og skal inneholde en

¹²⁸ Se Regjeringens dokument "Politisk plattform", Sundvollen, 7. oktober 2013 side 33.

¹²⁹ Delingsforbudet i lov om bygningsvesenet fra 1924 gjaldt, med noen unntak, bare for landets byer, jf. §§ 1 og 58.

arealdel. Seterhus og kårhus ligger som regel i grønn sone,¹³⁰ og bruksendring til gult krever da dispensasjon fra planen. Unntaksvis er dispensasjon ikke nødvendig dersom huset ligger i et areal som beskrevet i plan- og bygningsloven § 11-7 første ledd nummer 5 bokstav b.

11.2.2 Eventuell reguleringsplan

En reguleringsplan gjelder et sterkt avgrenset område, se plan- og bygningsloven § 12-2 og § 12-3. Der hvor det foreligger en vedtatt og fortsatt gjeldende reguleringsplan,¹³¹ er det vanskelig å tenke seg et tilfelle hvor søknad om fradeling av kårhus eller seterhus kan imøtekommes etter plan- og bygningsloven kapittel 19 dersom endret bruk er i strid med planen. En reguleringsplan har vært undergitt en meget grundig behandling for det aktuelle areal. Opphevelse av jordloven § 12 vil derfor i alminnelighet ikke få noen praktiske konsekvenser der hvor det foreligger reguleringsplan.

11.3 Jordloven § 9

Dersom det søkes om fradeling av seterhus eller kårhus med en større tomt, for eksempel ti dekar, og tomten består av dyrkbar jord, vil jordloven § 9 første ledd normalt hindre fradeling. Det kan søkes om dispensasjon etter annet ledd, og kommunen kan eventuelt sette vilkår for en tillatelse, jf. tredje ledd. På denne måten vil § 9 ivareta vernet av dyrkbar jord selv om § 12 blir opphevet.

Imidlertid vil § 9 ikke være til hinder for fradeling av seterhus eller kårhus så lenge tomten er liten eller tomten består av ikke dyrkbar grunn. I slike tilfelle kunne § 12 vært til hinder for fradeling på grunn av for eksempel miljømessige ulemper, jf. § 12 tredje ledd.

¹³⁰ Se plan- og bygningsloven § 11-7 første ledd nr. 5.

¹³¹ Privat reguleringsplan har begrenset varighet, jf. plan- og bygningsloven § 12-4 siste ledd.

11.4 Matrikkelloven

I lov om eigedsregistrering av 17. juni 2005 nr. 101 (matrikkellova) § 10 første ledd fremgår at før ny grunneiendom kan føres inn i matrikkelen, må det foreligge samtykke etter plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd bokstav m. Denne skranke er uavhengig av jordloven § 12. Matrikkelloven er ikke et selvstendig hinder for fradeling av seterhus eller kårhus, men knytter seg til samtykke etter plan- og bygningsloven.

Det bør også nevnes at tinglysingsloven¹³² § 12 a sier at skjøte ikke kan tinglyses uten at adgangen til dette fremgår av matrikkelen. Dette er ment som en kontroll på at matrikkelloven og plan- og bygningsloven er fulgt, og inneholder egentlig ikke noe nytt.¹³³

11.5 Fjelloven

En eventuell opphevelse av jordloven § 12 vil ikke få noen virkning for de kårhus og seterhus som ligger i statsallmenning. Den rettslige situasjon ved søknad om fradeling blir dermed fortsatt som beskrevet under oppgavens punkt 8.2.

Det kan tenkes at en opphevelse av jordloven § 12 vil være et politisk signal som kan påvirke praktiseringen av fjellovens bestemmelser om fradeling i mer liberal retning.

11.6 Bygdeallmenningsloven

Situasjonen blir for bygdeallmenning som for statsallmenning. Ved en eventuell opphevelse av jordloven § 12 vil seterhus og kårhus som ligger i bygdeallmenning fortsatt vurderes etter bygdeallmenningsloven og plan- og bygningsloven, se oppgavens punkt 8.3.

¹³² Lov om tinglysing av 7. juni 1935 (tinglysingsloven) nr. 2.

¹³³ Tinglysingsloven § 12 a ble innført i forbindelse med endring av matrikkelloven ved lov 20. januar 2012 nr. 7.

11.7 Konsesjonsloven

I lov om konsesjon¹³⁴ ved erverv av fast eiendom av 28. november 2003 nr. 98 (konsesjonsloven) fremgår av § 4 første ledd nummer 4 at bebygd eiendom under 100 dekar ikke er konsesjonspliktig, under forutsetning av at dyrket jord ikke overstiger 25 dekar. Dette vil være tilfelle ved fradeling for alle kårhus og nesten alle setervoller.

Imidlertid fremgår av fjerde ledd at konsesjonsfriheten er betinget av at det ikke foretas bruksendring i strid med reguleringsplanen eller kommuneplanen. Seterhus og kårhus vil normalt ligge i grønn sone hva enten vi snakker om reguleringsplan eller kommuneplan. De fradelinger denne oppgave gjelder, betyr nesten alltid overgang fra grønt til gult. Dermed kreves konsesjon og samfunnet har med det kontroll selv om jordloven § 12 skulle være opphevet. Riktignok er vurderingstemaet etter jordloven § 12 mer landbrukspolitisk preget, og det kan derfor tenkes at utfallet sånn sett hadde blitt annerledes.

11.8 Odelsloven

Ved fradeling av seterhus eller kårhus vil ofte størrelsen på medfølgende tomt være avgjørende for hvorvidt eiendommen kan løses på odel. Små tomter kan i utgangspunktet ikke løses, jf. odelsloven § 22 første ledd. En setervoll vil ofte være så stor at man kommer utenfor tomtebegrepet i § 22, og kan derfor løses på odel.

Ved opphevelse av jordloven § 12, vil odelsløsning naturlig nok ikke være noen formell skranke for fradeling, men kan representere en trussel som i praksis gjør at fradeling ikke foretas.

¹³⁴ Fast eiendom kan ikke erverves uten tillatelse fra Kongen (konsesjon), se konsesjonsloven § 2 første ledd.

11.9 Andre lover

Det er mulig at også andre lover kan være til hinder for fradeling av seterhus eller kårhus. For eksempel lov om forvaltning av naturens mangfold av 19. juni 2009 nr. 100 (naturmangfoldloven). Offentlige forvaltningsorganer plikter å ta hensyn til denne lovs bestemmelser om føre-var-prinsippet, økosystemer og andre miljømessige forhold.¹³⁵

12 Avslutning

Noe av bakgrunnen for oppgavens tema har vært gårdbrukernes uttalte dårlige økonomi, samt det faktum at norsk landbruk årlig tilføres tilskudd/subsidier fra samfunnet i størrelsesorden 20 milliarder kroner. Det er da naturlig å spørre om fradeling av unyttige hus kan være et av flere grep for å bedre økonomien.

Fradeling burde kanskje være kurant i dag for de fleste gårdsbruk, siden de fleste er ”passive” eller nedlagte. Disse brukene påføres ved fradeling sjelden ulemper av driftsmessig eller annen karakter. For de aktive brukene er fradeling fortsatt ikke kurant, med mindre bruket ligger i et grisgrendt strøk og kommunen vil bruke bosettingshensynet i jordloven § 12 fjerde ledd.

Det er noe overraskende at de aller fleste søknader om fradeling av kårhus faktisk blir innvilget, nemlig 93,7 % i følge Statens landbruksforvaltning.¹³⁶ Kanskje er det en overdreven pessimisme ute blant gårdbrukerne, mange tror at fradeling ikke er mulig og de søker derfor ikke.

På Finn.no ligger i skrivende stund ikke et eneste seterhus ute for salg, og veldig få kårhus. Dette indikerer at det har vært få søknader om fradeling av seterhus og kårhus, eventuelt mange avslag, eventuelt at husene kanskje overdras til slekt eller familie og således ikke

¹³⁵ Se naturmangfoldloven kapittel II.

¹³⁶ Se undersøkelse fra Statens landbruksforvaltning (2011) side 16.

kommer på det åpne marked. Kanskje er det også mange eiere som av følelsesmessige grunner¹³⁷ ikke ønsker å kvitte seg med disse husene, men som allikevel blir motivert nok dersom overføringene fra storsamfunnet skulle bli redusert.

Departementet uttrykker i forbindelse med lovendringen av 2013 at det å beholde kontroll med fradeling er viktig. Det antas at departementet da først og fremst har for øye fradeling av areal uten bebyggelse. For så vidt gjelder seterhus og kårhus er kontroll neppe noe stort problem, idet kontroll fortsatt er tilstede gjennom plan- og bygningsloven, konsesjonsloven, fjelloven med videre. Opphevelse av jordloven § 12 vil derfor i alle fall ikke ha dramatiske konsekvenser for disse typer fradeling.

Etter at delingsforbudet første gang ble vedtatt i 1955, har plan- og bygningsloven og andre lover etter hvert langt på vei overflødiggjort forbudet. En opphevelse av § 12 vil derfor redusere og forenkle saksbehandlingen ved fradelingssøknader, sannsynligvis også i de områder hvor § 12 formelt sett ikke gjelder.

Selv om jordloven § 12 blir stående, er det grunn til å anta at praksis blir liberalisert på grunn av lovendringen sommeren 2013 og uttalelser fra Solberg-regjeringen. På denne måten vil det uansett opphevelse av § 12 eller bare liberalisering av praksis, foreligge signaler som blir oppfattet av de potensielle søkere og av de som behandler søknader innenfor eller utenfor virkeområde for § 12. En spådom til slutt er derfor at vi årene fremover vil se en økning av antallet fradelinger av seterhus og kårhus.

¹³⁷ Se Flæmseter m.fl. (2011) side 88.

13 Kildehenvisninger

13.1 Norske lover (kronologisk)

- 2013 Lov om endringer i jordlova av 10. juni 2013 nr. 46.
- 2009 Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) av 19. juni 2009 nr. 100.
- 2008 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) av 27. juni 2008 nr. 71.
- 2006 Endringslov til jordlova av 8. desember 2006 nr. 68.
- 2005 Lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven) av 17. juni 2005 nr. 85.
- 2005 Lov om eigedsregistrering (matrikkelova) av 17. juni 2005 nr. 101.
- 2003 Lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven) mv av 28. November 2003 nr. 98.
- 1996 Lov om tomtefeste (tomtefestelova) av 20. desember 1996 nr. 106.
- 1995 Lov om jord (jordlova) av 12. mai 1995 nr. 23.
- 1992 Lov om bygdeallmenninger av 19. juni 1992 nr. 59.
- 1992 Lov om tvangsfullbyrdelse (tvangsfullbyrdelsesloven) av 26. juni 1992 nr. 86.
- 1981 Lov om jakt og fangst av vilt (viltloven) av 29. mai 1981 nr. 38.
- 1975 Lov om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenninngane (fjellova) av 6. juni 1975 nr. 31.
- 1974 Lov om odelsretten og åsetesretten (odelslova) av 28. juni 1974 nr. 58.
- 1965 Lov om sameige (sameigelova) av 18. juni 1965 nr. 6.
- 1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967.
- 1962 Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven) av 22. juni 1962 nr. 8.
- 1935 Lov om tinglysing (tinglysingsloven) av 7. juni 1935 nr. 2.
- 1928 Lov om jord (jordlova) av 22. juni 1928 nr. 25. [opphevet]

13.2 Forskrifter (kronologisk)

FOR 2003-12-08 nr 1479	Vedtak om overføring av myndighet til kommunen, fylkesmannen, Statens landbruksforvaltning og Direktoratet for mineralforvaltning etter konsesjonsloven, jordlova og odelsloven.
FOR 1984-22-06 nr 1302	Forskrift om seter og tilleggsgjord m.m i statsallmenning.

13.3 Forarbeider (kronologisk)

Prop. 127 L (2012-2013)	<i>Endringer i jordlova.</i>
Innst. 362 L (2012-2013)	<i>Om endringer i jordlova.</i>
Ot.prp. nr 53 (2002-2003)	<i>Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven).</i>
Ot.prp. nr 72 (1993-1994)	<i>Om lov om jord (jordlova) m.m.</i>
St.prp. nr 8 (1992-1993)	<i>Landbruk i utvikling</i>
Ot.prp. nr 37 (1991-1992)	<i>Om A Lov om bygdealmenninger B Lov om skogdrift mv. I statsalmenningene C Lov om opphevelse av og endringer I gjeldende almenninger mv.</i>
NOU 1985:32	<i>Revisjon av almenningslovgivningen.</i>
Ot.prp. nr 55 (1972-1973)	<i>Om fjellova.</i>
St.dok nr 8:10 S (2011-2012)	<i>Om å oppheve delingsforbudet i jordloven.</i>
St.dok nr 8:24 S (2010-2011)	<i>Om å forbedre bøndernes driftsmuligheter og styrke den private eiendomsretten herunder gjennom fjerning av særreguleringer på landbrukseiendommer.</i>
St.dok nr 8:28 (2008-2009)	<i>Om å styrke bondens rettigheter til egen eiendom.</i>

13.4 Rettspraksis (kronologisk)

Rt. 2012 s. 18.

Rt. 2000 s. 1056.

Rt. 2006 s. 539.

Rt. 2001 s. 213.

Rt. 1990 s. 861.

Rt. 1977 s. 1.

Rt. 1998 s. 707.

13.5 Forvaltningspraksis

13.5.1 Sivilombudsmannen (kronologisk)

Sivilombudsmannens årsmelding 2006 side 313.

Sivilombudsmannens årsmelding 2002 side 276.

Sivilombudsmannens årsmelding 2000 side 1959.

Sivilombudsmannens årsmelding 1992 side 154.

13.5.2 Rundskriv (kronologisk)

Rundskriv M-1/2013 *Gjelder omdisponering og deling etter lov om jord (jordlova) 12. Mai 1995 nr 23 §§ 9 og 12.*

Rundskriv M-4/2009 *Om forskrift om seter og tilleggsjord m.m i statsallmenningane.*

Rundskriv M-2/2009 *Angående konsesjon og boplikt etter lov av 28. november 2003 nr 98 med endringer i lov 19. Juni 2009 nr 98.*

Rundskriv M-3/2007 *Om forskrift om seter og tilleggsjord m.m i statsallmenningane.*

Rundskriv M-4/2003 *Gjelder omdisponering og deling etter lov om jord (jordlova) 12. Mai 1995 nr 23 §§ 9 og 12.*

Rundskriv M-35/1995 *Om jordlovens formål, jordloven § 1.*

Rundskriv M-34/1995 *Om jordloven §§ 9 og 12.*

13.6 Juridisk litteratur

13.6.1 Juridisk litteratur i bokform (alfabetisk)

- Eckhoff, Torstein *Rettskildelære*, 1. utg. Oslo, 1971.
- Eckhoff, Torstein. ved Jan Helgesen *Rettskildelære*, 5. utg. Oslo, 2001
- Falkanger, Thor *Allmenningsrett*, 1. utg. Oslo, 2009.
- Falkanger, Thor *Tingsrett*, 5. utg. Oslo, 2005.
- Falkanger, Thor *Eierrådighet og samfunnskontroll*, 3. utg. Oslo, 1986.
- Flæmseter, Storsand og Kroken *Det handler om følelser, en utredning om ubebodde landbrukseieendommer*, 1. utg. Trondheim, 2011.
- Lilleholt, Kåre *Fast eiendoms rettsforhold*. I: Knophs oversikt over Norges rett, 10. utg. Oslo, 1992, s. 281-296.
- Norman, Karl *Jordloven kommentarutgave*, 1. utg. Oslo, 1996.
- Stenseth, Geir *Almenningens janusansikt*, 1. utg. Oslo, 2005
- Winge, Nikolai *Kampen om arealene*, 1. utg. Oslo, 2013.

13.6.2 Juridisk litteratur i artikkelform (alfabetisk)

- Aulstad, Johan Greger *Delingsforbudet etter jordloven § 12*. I: Tidsskrift for eiendomsrett nr 3 (2008) s. 227-264.
- Bergsholm, Einar *Bør eiendomsgrenser være en privatsak eller et offentlig ansvar?* I: Tidsskrift for eiendomsrett nr 3 (2011) side 147.
- Falkanger, Thor *Jordlov- og odelsslovsendringer av juni 2013*. I: Lov og Rett (2013) side 547-554.

13.7 Rapport

Statens landbruksforvaltning *Undersøkelse deling – jordloven § 12* (2011).

13.8 Nettsider

Statistisk sentralbyrå. *Landbrukseiendommer* (2013).

<http://www.ssb.no/laeiby/> [sitert 31.10.2013]

Finnmarkseiendommen. *Retningslinjer* (2009).

<http://www.fefo.no/no/Eiendom/Sider/FeForetningslinjerlandbrukssaker.aspx>
[sitert 17.10.2013]

NRK. *Dramatisk for landbruket i Finnmark* (2012).

http://www.nrk.no/kanal/nrk_sapmi/1.9720534 [sitert 02.10.2013]

Statens landbruksforvaltning. *Setre med aktiv drift* (2009).

<https://www.slf.dep.no/en/2953/setre-med-aktiv-drift-er-satt-p%C3%A5-kartet>
[sitert 31.10.2013]

13.9 Personlig meddelelse

Libach, Carl. Regionsjef i Statskog. E-post. 15. november 2013.